Christian Sander

Das Neue Steuerungsmodell –
Eine Evaluation der Verwaltungsmodernisierung
in der Stadt Kaarst

Magisterarbeit

TSKR

Trierer Studien zur Kommunal- und Regionalpolitik

Bd. 1
September 2010
UNIVERSITÄT TRIER
Fachbereich III – Politikwissenschaft
Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig

Herausgeber (V.i.S.d.P.)
Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig
Universität Trier

Redaktion
Mark Reck
Projektbüro für Regional Governance SaarLorLux

Universitätsring 15
54286 Trier

Am Wissenschaftspark 29
54298 Trier-Petrisberg

Tel.: +49 (0) 651 / 201 – 2138
Fax: +49 (0) 562 / 201 – 3917
E-Mail: lorig@uni-trier.de
E-Mail: mail@markreck.de

Trierer Studien zur Kommunal- und Regionalpolitik
© Trier, Bd. 1, September 2010

Der Beitrag ist eine Magisterarbeit, die im Jahre 2010 bei Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig verfasst wurde. Die vorliegende Fassung stellt die vollständige Magisterarbeit nebst Literaturverzeichnis dar. Auf den vollständigen Anhang wurde verzichtet.

Christian Sander (M.A.) hat Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier studiert.
Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis ........................................................................................................... I

1. Einleitung ............................................................................................................................. 1

2. Das Neue Steuerungsmodell .......................................................................................... 6
   2.1 Einführung: Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland ...................................... 6
   2.1.1 Definition und Abgrenzung von NPM und NSM .................................................. 6
   2.1.2 Der „late start kommunaler Reforminitiativen“ in Deutschland ......................... 9
   2.1.3 Die Gründe für den Beginn der Reformen ............................................................ 10
   2.2 Die Instrumente des NSM ......................................................................................... 12
   2.2.1 Das Kernmodell .................................................................................................... 13
       2.2.1.1 Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung .................... 13
       2.2.1.2 Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich .................................... 17
       2.2.1.3 Strategische Steuerung und Controlling durch einen zentralen Bereich ...... 18
       2.2.1.4 Von der Input- zur Outputsteuerung ......................................................... 20
   2.2.2 Das erweiterte Modell ............................................................................................ 23
       2.2.2.1 Der Bürger als Kunde .................................................................................. 24
       2.2.2.2 Qualitätsmanagement (QM) ......................................................................... 25
       2.2.2.3 Die Verwaltung im Wettbewerb ................................................................ 26
       2.2.2.4 Personalmanagement .................................................................................. 27
   2.3 Das NSM in Deutschland: Stand der Implementierung .............................................. 29
   2.4 Kritische Betrachtung des Neuen Steuerungsmodells .............................................. 30

3. Theoretische Betrachtung der Erhebungsinstrumente .................................................. 33
   3.1 Das Experteninterview ................................................................................................. 34
       3.1.1 Die Auswahl der Experten ............................................................................... 35
       3.1.2 Vorbereitung eines Experteninterviews ............................................................ 36
       3.1.3 Durchführung des Interviews ............................................................................ 37
   3.2 Der Fragebogen ............................................................................................................ 38
       3.2.1 Bedeutung der Antwortmöglichkeiten .............................................................. 39
       3.2.2 Konstruktion des Fragebogens ......................................................................... 41

4. Theoretische Betrachtung der Evaluation .................................................................... 42
   4.1 Definition von Evaluation ............................................................................................ 42
   4.2 Die spezifischen Probleme der Verwaltungsevaluation ............................................ 44
   4.3 Der Evaluationsprozess ............................................................................................... 46
       4.3.1 Evaluationsvorbereitung .................................................................................... 47
       4.3.2 Ziele und Bewertungsgrundlagen ..................................................................... 49
       4.3.3 Der Planungsprozess ......................................................................................... 50
       4.3.4 Datensammlung und -auswertung ................................................................. 53
       4.3.5 Abschluss der Evaluation ............................................................................... 54
5. Aufbau der Evaluation in Kaarst .......................................................... 54
  5.1 Evaluationsvorbereitung .................................................................. 55
  5.2 Ziele und Bewertungsgrundlagen .................................................. 58
    5.2.1 Bewertungskriterien der Institutionenevaluation ..................... 58
    5.2.2 Bewertungskriterien der Performanzevaluation ..................... 59
  5.3 Der Planungsprozess ..................................................................... 60
  5.4 Datensammlung ............................................................................ 62
    5.4.1 Datenerhebung zu den Grundlagen der Kaarster Verwaltungsreform und für die Institutionenevaluation ........................................ 63
    5.4.2 Datenerhebung für die Performanzevaluation ..................... 65
  5.5 Datenauswertung ......................................................................... 67

6. Analyse der Stadt Kaarst .................................................................. 68
  6.1 Die Einführung des NSM in Kaarst .............................................. 68
  6.2 Die Institutionenevaluation ............................................................ 74
    6.2.1 Organisationsstruktur ........................................................... 75
    6.2.2 Ressourcenbewirtschaftung .................................................. 76
    6.2.3 Zielvereinbarungen ............................................................... 77
    6.2.4 Personalmanagement ........................................................... 77
    6.2.5 Wettbewerb ......................................................................... 79
    6.2.6. Kundenorientierung .......................................................... 80
    6.2.7 Zusammenfassung der Ergebnisse ........................................ 81
  6.3 Performanzevaluation .................................................................. 84
    6.3.1 Organisationsstruktur ........................................................... 84
    6.3.2 Ressourcenbewirtschaftung .................................................. 88
    6.3.3 Personalmanagement ........................................................... 92
    6.3.4 Kundenorientierung ............................................................... 97
    6.3.5 Das Verhältnis von Rat und Verwaltung ............................... 102
    6.3.6 Weitere Aspekte der Performanzevaluation ......................... 103
      6.3.6.1 Das NSM aus Sicht des Rates ....................................... 103
      6.3.6.2 Das NSM aus Sicht der Mitarbeiter .............................. 106

7. Fazit ......................................................................................... 108

8. Literaturverzeichnis ...................................................................... 120
### Abkürzungsverzeichnis

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Deutung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>bspw.</td>
<td>beispielsweise</td>
</tr>
<tr>
<td>CDU</td>
<td>Christlich Demokratische Union Deutschlands</td>
</tr>
<tr>
<td>d.A.</td>
<td>des Autors</td>
</tr>
<tr>
<td>DeGEval</td>
<td>Deutsche Gesellschaft für Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>DM</td>
<td>Deutsche Mark</td>
</tr>
<tr>
<td>etc.</td>
<td>et cetera</td>
</tr>
<tr>
<td>GAP</td>
<td>Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungsplan</td>
</tr>
<tr>
<td>GK</td>
<td>Größenklasse</td>
</tr>
<tr>
<td>GPO</td>
<td>Geschäftsprozessoptimierung</td>
</tr>
<tr>
<td>HBPA</td>
<td>Haupt-, Beschwerde- und Personalausschuss</td>
</tr>
<tr>
<td>i.O.</td>
<td>im Original</td>
</tr>
<tr>
<td>KGSt</td>
<td>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</td>
</tr>
<tr>
<td>KVP</td>
<td>Kontinuierlicher Verbesserungsprozess</td>
</tr>
<tr>
<td>LA</td>
<td>Lenkungsausschusses</td>
</tr>
<tr>
<td>LK</td>
<td>Lenkungskommission</td>
</tr>
<tr>
<td>LOB</td>
<td>Leistungsorientierte Bezahlung</td>
</tr>
<tr>
<td>Mrd.</td>
<td>Milliarden</td>
</tr>
<tr>
<td>NPM</td>
<td>New Public Management</td>
</tr>
<tr>
<td>NRW</td>
<td>Nordrhein-Westfalen</td>
</tr>
<tr>
<td>NSM</td>
<td>Neues Steuerungsmodell</td>
</tr>
<tr>
<td>o.J.</td>
<td>ohne Jahr</td>
</tr>
<tr>
<td>o.S.</td>
<td>ohne Seite</td>
</tr>
<tr>
<td>PMT</td>
<td>Projektmanagementteam</td>
</tr>
<tr>
<td>QM</td>
<td>Qualitätsmanagement</td>
</tr>
</tbody>
</table>
S. Seite
s.u. siehe unten
sog. sogenannt
u.a. unter anderem
u.a.O. und andere Orte
USA United States of America
vgl. vergleiche
z.B. zum Beispiel
1. Einleitung


---


„Wie erfolgreich war die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Kaarster Stadtverwaltung?“


---

2 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit des Textes wird im Folgenden jeweils nur die männliche Form verwendet, womit jedoch stets auch die weibliche Form gemeint ist.


Im zweiten theoretischen Teil dieser Arbeit setzt sich der Autor mit den beiden empirischen Erhebungsinstrumenten auseinander, die in dieser Arbeit zur Anwendung kommen (Abschnitt 3). Dem ersten Instrument, dem (leitfadengestützten) Experteninterview, kommt dabei eine doppelte


ergeben, indem die Ergebnisse der Befragung des Bürgermeisters mit denen aus Städten ähnlicher Größe verglichen werden. Für die Performanzevaluation, also die qualitative Bewertung, stehen als Erfolgsindikatoren die selbstgesteckten Ziele der Verwaltung im Mittelpunkt der Betrachtung. Nicht zuletzt beschreibt dieser Abschnitt den weiteren Planungsprozess, die Erhebung der empirischen Daten für den vorliegenden Fall (durch die Mitarbeiterbefragung sowie Experteninterviews mit dem Bürgermeister, dem Leiter der zentralen Dienste Klaus-Peter Neblung, dem Personalratsvorsitzendem Erwin Kronenberg sowie Vertretern aller sechs im Stadtrat vertretenen Fraktionen) und ihre Auswertung.


2. Das Neue Steuerungsmodell

Die in Deutschland unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ bekannten Reformen der kommunalen Verwaltungen prägen die deutsche Verwaltungslandschaft seit den 1990er Jahren. Dominiertere zuvor das Bürokratiemodell nach Max Weber³, entwickelte sich in dieser Zeit ein Trend zu einem an betriebswirtschaftlichen Methoden ausgerichtetem Konzept. Das folgende Kapitel beschreibt zunächst die Unterschiede zwischen NSM und NPM sowie die Entwicklung des NSM in Deutschland (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die Instrumente der Reformen vorgestellt, wie sie die KGSt entwickelt hat (Abschnitt 2.2). Zuletzt folgen eine kurze Übersicht über den Stand der Modernisierungen in Deutschland (Abschnitt 2.3) und eine Darstellung der Kritik am NSM (Abschnitt 2.4).

2.1 Einführung: Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland

Die Entstehung des NSM vollzog sich über mehr als 15 Jahre. Im Folgenden soll diese Entwicklung skizzenhaft beschrieben werden, wobei mit der Definition und Abgrenzung des Neuen Steuerungsmodells von seinem internationalem Vorbild, dem New Public Management, begonnen wird (Abschnitt 2.1.1). Anschließend wird begründet, warum die Reformbewegung in Deutschland mit Verzögerung startete (Abschnitt 2.1.2) und welche Kritikpunkte am zuvor herrschenden Verwaltungssystem eine Reform überhaupt notwendig machten (Abschnitt 2.1.3).

2.1.1 Definition und Abgrenzung von NPM und NSM


³ Für die Grundzüge des weberianischen Bürokratiemodells siehe Weber 1972, insbesondere die Seiten 541-579.


---

4 Eine detaillierte Aufführung und Erläuterung aller Elemente des NSM sowie ihrer Entwicklung erfolgt im Abschnitt 2.2.
mehr sei das Zusammenspiel der verschiedenen Verwaltungsteile zu verbessern. Das Neue Steuerungsmodell sollte diese Aufgabe erfüllen (vgl. KGSt 1993a: 14).

2.1.2 Der „late start kommunaler Reforminitiativen“ in Deutschland


5 Das Zitat in der Überschrift ist Schmitz 2006: 42 entnommen.

2.1.3 Die Gründe für den Beginn der Reformen


Begleitend ist ein gesellschaftlicher Wandel zu konstatieren, der die Ansatzpunkte des NSM unterstützte. Zum einen wünschten sich immer mehr Bürger im Zuge des postmaterialistischen gesellschaftlichen Wertewandels weitergehende Beteiligungsrechte, individuelle Entfaltungsmöglichkeiten gewannen als Wert an Gewicht. Im Zuge dessen strebten die Bürger nach mehr Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen in ihrer Stadt, andererseits ging das Vertrauen in den Staat und seine Fähigkeiten zur Problemlösung zurück. Während sich die Kommunen also den Wünschen ihrer immer anspruchsvolleren Bürger gegenüber sahen, erfasste der Wertewandel auch die Belegschaft, die sich mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Verantwortung wünschte (vgl. Schröter/Wollmann 2005: 64; Andersen/Reichard 2003: 15f.).

Hinzu kamen die Sorgen um den Standort Deutschland, also die Frage, ob es sich als wirtschaftspolitischer Nachteil erweisen könnte, wenn die Bundesrepublik in der Verwaltungsmodernisierung den Anschluss an Länder wie Großbritannien verlieren würde. Denn vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem damit verbundenen weitgehend schrankenlosen Kapitalverkehr be-


**Strategielücke:** Kommunalpolitiker orientieren sich zu wenig an mittelfristigen Zielvorstellungen, stattdessen herrscht ein kurzfristiges Denken vor. Anstelle dessen sollen die Kommunen in Zukunft ihren Planungen ein realistisches Leitbild der kommunalen Entwicklung zugrundelegen und aus diesem ihre Haushaltsentwürfe ableiten. Dabei steht ein ausgeglichener Haushalt im Mittelpunkt, da eine zu hohe Zinslast die Bewegungsfreiheit der Verwaltungen nachhaltig beeinträchtigen würde.

**Managementlücke:** Nach der Analyse der KGSt haben sich innerhalb der Verwaltungen in den Jahren des stetigen Wachstums Verhaltensweisen eingebürgert, die einer sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel entgegen stehen. Die Vermehrung des Budgets in den Fachbereichen auch ohne Grund ist weit verbreitet, während eine Umschichtung oder Einsparung von Mitteln innerhalb eines Fachbereichs entweder nicht erwünscht oder rechtlich nicht zulässig ist. Die Folgen daraus sind fehlende Anreize zur Effizienzverbesserung, die Überforderung des Haushaltes, Entlassung der Fachbereiche aus der Gesamtverantwortung und eine mangelnde Übereinstimmung
des Leistungsangebotes mit der Nachfrage der Bürger. Zudem ist die Steuerung der kommunalen Beteiligungen unterentwickelt, meist existieren weder ein konkreter Leistungsauftrag noch ein effektives Controlling.


2.2 Die Instrumente des NSM

2.2.1 Das Kernmodell


2.2.1.1 Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung


**Abbau von Verantwortungsvermischung**


**Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementierung**


**Kontraktmanagement als Steuerungsinstrument**


2.2.1.2 Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich


Im ersten Bericht zum NSM 1993 entwickelte die KGSt deshalb das Konzept zur verstärkten Übertragung der Verantwortung an die Fachbereiche. Dabei kommt das oben dargestellte Kontraktmanagement zum Einsatz: Über klar definierte Ziele werden den Fachbereichen ihre Aufgaben, d.h. die zu erstellenden Leistungen (optimalerweise als Produkte (siehe Abschnitt 2.2.1.4) definiert) zugeordnet. Jeder Fachbereich erhält für die Erfüllung seiner Aufgaben ein klar abge- stecktes Budget in dessen Rahmen er die angeforderten Produkte eigenständig erstellt. Dieser Etat ist (außer in außergewöhnlichen, nicht vorhersehbaren Fällen) nicht vermehrbar, so dass Abweichungen innerhalb des Budgets ausgeglichen werden müssen (vgl. KGSt 1993a: 17; zur genauen Erstellung der Fachbereichsbudgets siehe KGSt 1993b: 10-14). Aus diesem Budget werden auch Leistungen bezahlt, die von externen Anbietern oder von anderen Einheiten der Verwaltung bezogen werden (vgl. KGSt 1993a: 17; zur internen Leistungsverrechnung siehe KGSt 1998c: 7-9). Durch diesen Schritt werden Fach- und Ressourcenverantwortung in eine Hand gelegt und damit die Voraussetzungen für eine effiziente Verwendung der Ressourcen ge-

2.2.1.3 Strategische Steuerung und Controlling durch einen zentralen Bereich


8 Als wichtigste Aufgaben der Verwaltungsführung werden die strategische Zielplanung, die Planung der Leistungserstellung, die Vorgabe des Entscheidungsrahmens für die dezentral Verantwortlichen und die Kontrolle der Fachbereiche genannt (vgl. KGSt 1994a: 22).

9 Zur Unterscheidung der beiden Begriffe verwendet diese Arbeit die Definition von Dyckhoff und Ahn (2001: 112, Hervorhebung i.O.): „Effektiv ist eine Handlung dann, wenn sie zweckmäßig ist, d.h. eine bezweckte Zustandsverän-
örtlichen Gegebenheiten ab. Je nach Organisationsaufbau und Größe der Kommune übernimmt sie unterschiedliche Aufgaben und diese auch in unterschiedlich starker Ausprägung (vgl. KGSt 1996b: 12f.).


**Controlling**

Eine stark dezentralisierte Verwaltung hat eine Reihe von Problemen zu bewältigen. Dazu gehören die bereits beschriebenen zentrifugalen Kräften der eigenständigen Fachbereiche, aber auch Probleme bei der Entwicklung von Strategien für die Gesamtverwaltung oder bei der Einheitlichkeit und Qualität von Verfahren für mehrere Fachbereiche (vgl. KGSt 2006: 8). Um diesen zu begegnen, verweist die KGSt schon früh auf die Bedeutung des Controllings. So heißt es in der ersten Zwischenbilanz (KGSt 1995a: 22): „Wer dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung will, kommt um Controlling und ein unterstützendes Berichtswesen nicht herum: nur so lassen sich Soll und Ist vergleichen, läßt sich das Soll veränderten Verhältnissen oder Zielsetzungen anpassen, nur so haben Politik und Verwaltung eine Handhabe, Verantwortung auch einzufordern.“ Da die Verwaltungsführung ständig über die Entwicklungen und den Grad der Zielerreichung in der Verwaltung informiert werden muss, ist auch das Controlling im zentralen Steuerungsbereich angesiedelt. In Bezug auf die Verwaltung bedeutet Controlling, dass Organisation und Personal so gesteuert werden, dass die Verwaltung als Ganzes effizienter und effektiver wird (vgl. Budäus 1998: 64). Im Rahmen des NSM ist das Controlling stark an die Verwaltungsführ-

---

10 In der Regel kommen dem zentralen Steuerungsbereich folgende Aufgaben zu: Bereitstellung der Informationen für Steuerung und Planung; Unterstützung der Verwaltungsführung bei der Entwicklung von Leitbildern, Programmen und Zielen; Unterstützung der Verwaltungsführung beim Kontraktmanagement; Durchführung des Controllings, Beratung der Fachbereiche und Beteiligungsverwaltung (vgl. KGSt 1996b: 15; für eine detaillierte Darstellung der Arbeit des zentralen Steuerungsbereiches vgl. KGSt 1996b: 16-26).

**Zentrale Steuerungsunterstützung versus interne Servicestelle**


Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale zwischen dem zentralen Steuerungsbereich und der Servicestelle sind die Auftraggeber und die Finanzierung. Während die Servicestelle vor allem von den Fachbereichen angefragt und über interne Verrechnung finanziert wird, bedient der Steuerungsbereich ausschließlich die Verwaltungsführung und wird über ein Zuschussbudget finanziert (vgl. KGSt 1996b: 8). Prinzipiell besteht allerdings auch die Möglichkeit beide Bereiche zusammenzufassen und eine Einheit aufzubauen, die alle genannten Aufgaben wahrnimmt. Insofern die Größe der Gemeinde dies zulässt, empfiehlt die KGSt allerdings eine Trennung, unter anderem, um Konflikten vorzubeugen und die Abrechnung der Leistungen zu vereinfachen (vgl. KGSt 1994a: 26; KGSt 1996b: 36f.).

**2.2.1.4 Von der Input- zur Outputsteuerung**

Vor der Einführung des NSM war das Verwaltungshandeln von der Inputseite her bestimmt: Die Politik wies den Fachbereichen über den Haushaltsplan Gelder zu, ohne genauer zu bestimmen, welche Leistungen mit diesem Budget zu erstellen seien. Dies führte einerseits zu einer unzweckmäßigen Mittelanhäufung der Fachbereiche, andererseits konnten diese die zu erbringen-

Die Definition von Produkten


- Eine Kennzeichnung im Sinne einer Kurzbeschreibung der Aufgabe, die rechtliche Grundlage sowie die Ziele und Zielgruppe.
- Angaben zum Leistungsumfang, d.h. Menge und Standards.
- Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung.
- Angaben zu den anfallenden Kosten.


11 Beispielsweise können alle Leistungen, die zu einem Melderegister gehören wie An-, Ab- und Ummeldungen, Führungszeugnisse etc. in dem Produkt „Melderegister führen“ zusammengefasst werden (vgl. KGSt 1994c: 11).

Der neue Haushaltsplan und das neue Rechnungswesen


Noch darüber hinaus gehen die Vorschläge der KGSt zur flächendeckenden Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung (Doppik) in den Verwaltungen (vgl. KGSt 1995b). Das


2.2.2 Das erweiterte Modell

Ab 1995 begann die KGSt das NSM-Kernmodell mit neuen Instrumenten zu erweitern. Dabei rückte das Außenverhältnis der Verwaltung in den Mittelpunkt. Dazu gehören eine stärkere Kundorientierung (Abschnitt 2.2.2.1), die Einführung eines Qualitätsmanagements (Abschnitt 2.2.2.2) sowie der Aufbau von Wettbewerbselementen (Abschnitt 2.2.2.3). Darüber hinaus gewinnt das Personal als Träger der Reformen an Bedeutung (Abschnitt 2.2.2.4). Diese „neuen“ Elemente stehen heute gleichwertig neben den Effizienzzieilen (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006b: 14). Der Name T-Konto erklärt sich aus der äußeren Form des Kontos, die dem Buchstaben „T“ gleicht. […] Das T-Konto ist daher eine zweiseitig geführte Rechnung, die auf jeder Seite die sachlich zusammenhängenden Vorfälle darstellt, ohne + und - Zeichen zu verwenden (vgl. Risse 2004: 28).


2.2.2.1 Der Bürger als Kunde


Unter dem Begriff der Bündelung von Dienstleistungen versteht man vor allem die Einführung von Bürgerämtern – ein Idee der frühen 1980er Jahre, die im NSM wiederbelebt wurde. Hier soll

---

17 Zur Kritik an dieser Betrachtungsweise siehe Abschnitt 2.4.

2.2.2.2 Qualitätsmanagement (QM)


- Als Anbieter von Leistungen konkurriert die Verwaltung mit privaten Unternehmen und muss die Bürger an sich binden. Steht sie außerhalb des Wettbewerbs sieht sie sich zunehmender öffentlichen Kritik ausgesetzt, der sie mit besserer Qualität begegnen kann.
- Als Nachfrager von Leistungen muss sich die Verwaltung ein Bild von der Qualität der Anbieter machen.
- Unternehmen, die ihre Qualitätsstandards nicht zertifizieren lassen, drohen von Seiten der Europäischen Union unter Umständen Strafzahlungen, die existenzbedrohend sein können. ¹⁸


¹⁸ Eine Zertifizierung stellt gewisse Qualitätsmindeststandards in Unternehmen sicher und ist in der Privatwirtschaft ein wichtiger Faktor zur Auftragsicherung. Zu den Überlegungen der KGSt zur Zertifizierung vgl. KGSt 1995c; KGSt 1997d.
2.2.2.3 Die Verwaltung im Wettbewerb

Um die volle Leistungsfähigkeit der dezentralisierten und auf Outputsteuerung umgestellten Verwaltungen abzurufen, empfahl die KGSt 1993, diese müssten durch Wettbewerb „unter Strom gesetzt werden“ (KGSt 1993a: 22). Im Idealfall handelt es sich beim Wettbewerb aufgrund der ihm zugeschriebenen drei Eigenschaften um die beste Marktform.\(^\text{19}\) Da die Kommunen jedoch in vielen Bereichen ihrer Tätigkeit nicht unter idealen Marktbedingungen arbeiten, sondern Monopolisten sind oder Bereiche abdecken, in denen Wettbewerb politisch nicht gewollt ist, stellen sich bei ihnen jene Effizienzprobleme ein, die für Sektoren ohne Konkurrenz typisch sind (vgl. Kandler 1999: 401f.).


\(^{19}\) Dabei handelt es sich um die Allokationsfunktion (unter Wettbewerbsbedingungen werden die Ressourcen nach den Präferenzen von Anbietern und Nachfragern optimal verteilt), die Innovationsfunktion (durch den Druck der Konkurrenz werden Unternehmen gezwungen, die jeweils fortschrittlichste Innovation zu übernehmen bzw. zu entwickeln) sowie die Verteilungsfunktion (durch den Wettbewerb wird das Einkommen leistungsgerecht verteilt) (vgl. Nullmeier 2005: 108).
bieten sich interkommunale (Vergleiche zwischen Kommunen) und intrakommunale Vergleiche (also zwischen Einheiten einer Kommune) an.  

2.2.2.4 Personalmanagement


Da ohne das Personal keine Reform möglich ist, sollen die Ideen und Interessen der Beschäftigten frühzeitig in den Reformprozess einfließen sowie möglichst viele Informationen über die Modernisierungen bereit gestellt werden (vgl. Nöthen/Pichlbauer/Eisenstecken 2004: 75).

aus dient die „lernende Verwaltung“ (KGSt 1994d: 8) als neues Leitbild – ein Umfeld, in dem dauerhaftes Lernen gefördert und reizvoll gemacht wird. 22


**Personalentwicklung**


**Personalführung**

Passend zu den bisher erläuterten Elementen des NSM soll sich auch der in der Verwaltung vorherrschende Führungsstil ändern. War dieser in den herkömmlichen Administrationen noch „hierarchisch und autoritär“, empfiehlt die KGSt nun einen „aktivierenden Führungsstil“ (KGSt 1999a: 8f.). Dieser ist gekennzeichnet durch einen führungsstarken, konsequenten und kompetenten Vorgesetzten, der zugleich kooperativ ist, den Mitarbeitern Freiräume lässt und diese motiviert. Um den Übergang zum neuen Führungsstil zu erleichtern, werden die Instrumente des Mitarbeitergesprächs sowie die Leistungs- bzw. Potentialermittlung empfohlen (vgl. KGSt 1999a: 8f.).

---

22 Für eine genaue Beschreibung dieses Leitbildes siehe KGSt 1994d: 8f.

2.3 Das NSM in Deutschland: Stand der Implementierung


2.4 Kritische Betrachtung des Neuen Steuerungsmodells

Auch wenn das NSM zur bedeutendsten Reformstrategie für deutsche Kommunalverwaltungen geworden ist, existieren eine Reihe von Kritikpunkten an diesem Modell, von denen an dieser Stelle einige näher thematisiert werden. Dabei sind zwei Arten des „Versagens“ des NSM zu unterscheiden, die Holtkamp (2008: 432) als „Praxisversagen (bad implementation)“ oder als „Konzeptversagen (false theory)“ bezeichnet.

In Bezug auf die bad implementation wird vor allem die ungenügende Umsetzung innerhalb der Kommunen angemahnt, wie sie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde. Wie Kuhlmann (2006: 150) feststellt, kann „von flächendeckender und allumfassender NSM-Reform [...] in Deutschland bei weitem keine Rede sein“. Zwar wurden vor allem die Instrumente der Binnenmodernisierung, also Fachbereichsstrukturen, Abbau von Hierarchieebenen oder Produktdefinitionen oft mit viel Aufwand eingeführt. Dabei blieb allerdings in vielen Kommunen die strategische Ausrichtung des NSM unbeachtet. Ebenso ist oftmals die ungenügende Zusammenarbeit mit der Politik zu bemängeln, so dass diese wenige Gelegenheiten hatte, an der Gestaltung der Re-
form mitzuwirken. Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses konnte so nicht entstehen. In die
gleiche Richtung geht die Kritik an einer fehlenden Einbeziehung der Mitarbeiter. Diese entwic-
elkelten deshalb Vorbehalte gegen das NSM, obwohl sie eigentlich zu den bedeutendsten Träger
der Reform zählen sollten. Bei dem wichtigen Instrument des Wettbewerbs, der die neuen Struk-
turen aktivieren soll, lässt sich immer noch ein zu geringes Engagement vieler Kommunen fest-
stellen (vgl. Hilbertz 2001: 10f.). Eine Reformpraxis allerdings, die nur einen Teil der empfohle-
nen Instrumente umsetzt, bzw. verschiedene Instrumente unterschiedlich stark beachtet, stellt das
NSM insgesamt vor ein Problem. Denn „seine volle Wirkung kann das Neue Steuerungsmodell
[...] nur im Zusammenhang aller seiner Elemente entfalten“ (Banner 2001: 290).
Der recht geringe Umsetzungsstand ist auf ein weiteres oft kritisieretes Problem des NSM zurück-
zuführen, das dem Bereich der „false theory“ zuzuordnen ist. Denn das NSM breitete sich zwar
wie das viel zitierte „Buschfeuer“ (Reichard 1996: 7) aus, war aber in einzelnen Bereichen noch
nicht ausgereift. Zudem war und ist es in der Summe sehr komplex, so dass die wenigsten Ko-
munen einer vollständigen Umsetzung gewachsen waren und sind (vgl. Hilbertz 2001: 10). Dar-
über hinaus haben das NSM implementierende Städte mit zuvor nicht absehbaren Folgeeffekten
tzu kämpfen, etwa Steuerungs- und Koordinationsschwierigkeiten, Problemen bei der Führung der
dezentralisierten Verwaltung, wachsenden Egoismen der unabhängigen Fachbereiche oder Trans-
aktionskosten, die durch die aus der Dezentralisierung entstandenen Mehrarbeit verursacht wur-
den (vgl. Kuhlmann 2006: 150ff.).
Zudem erscheint die Anwendung ökonomischer Prinzipien und Methoden in einer öffentlichen
Verwaltung vielen Autoren als nicht angemessen. Dabei wurde laut Reichard (vgl. 1998b: 56)
von der KGSt ignoriert, dass private Unternehmen und Kommunalverwaltungen zwei sehr unter-
schiedliche Systeme darstellen, wie die Tabelle in Anhang 6 veranschaulicht. Eine nicht ange-
passte Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente, wie sie dem NSM vorgeworfen wird, kann
dazu führen, dass „die eigentlichen Verwaltungsziele ökonomischen Zielsetzungen untergeordnet
werden“ (Nöthen/Piehlbauer/Eisenstecken 2004: 91). Zudem besteht die Gefahr, dass „tradition-
nelle Werte […] wie Gleichheit, Integrität, Professionalität und Berechenbarkeit des Verwal-
tungshandelns […] zerstört werden“ (Reichard/Röber 2001: 385). Die nicht reflektierte Nutzung
von Instrumenten der Betriebswirtschaftslehre ist auch der Grund, warum Reichard dem NSM
Ebenfalls als false theory wird oftmals die vorgeschlagene Orientierung der Verwaltung an ihren
„Kunden“, sprich Bürgern, bezeichnet, für die die Administration Dienstleistungen erbringen


Noch weiter geht Holtkamp, der das NSM aus einer Rational-Choice-Perspektive untersucht (vgl. im Folgenden Holtkamp 2008: 426-441). Er argumentiert, die KGSt nutze bei ihren Überlegungen die Standardinteressen der Akteure als Grundlage der Modellbildung, berücksichtige diese aber im NSM selber kaum noch. In der Prä-NSM-Verwaltung sorgt die Parteien-Konkurrenz für einen Überbietungswettbewerb der Politiker, der die Ausgaben steigen lässt. Zudem haben die Fachbereiche ein Interesse an der Maximierung ihres Budgets. Im NSM sollen durch fest vorge-

3. Theoretische Betrachtung der Erhebungsinstrumente


---

2005: 234) zunehmend an Bedeutung und es wird eine Mischung aus qualitativen und quantitativen Methoden propagiert. Denn schon 1949 erkannte Homans: „There are neither good nor bad methods but only methods that are more or less effective under particular circumstances in reaching objectives on the way to a distant goal“ (Homans 1949: 330). Dieser Auffassung möchte der Autor folgen und nutzt daher für verschiedene Abschnitte der Arbeit verschiedene Methoden, die im folgenden Kapitel erläutert werden. Dabei soll an dieser Stelle nur der theoretische Unterbau gelegent werden. Die konkrete Ausgestaltung der Erhebungsmethoden im Untersuchungszusammenhang dieser Arbeit wird in Abschnitt 5.4 erläutert.


3.1 Das Experteninterview


3.1.1 Die Auswahl der Experten

3.1.2 Vorbereitung eines Experteninterviews


- Schritt 1 (Sammeln von Fragen): In diesem Schritt sollen möglichst viele Fragen zum Thema erfasst werden, wobei Relevanz oder Formulierungen erst einmal unerheblich sind.
- Schritt 3 (Sortieren): Anschließend werden die übrig gebliebenen Fragen je nach Forschungsinteresse sortiert. Dies kann nach thematischen, zeitlichen oder anderen relevanten Kriterien geschehen. Im Idealfall entstehen so ein bis vier Fragenbündel, Einzelfragen erhalten einen eigenen Platz im Leitfaden.
- Schritt 4 (Subsumieren): Dieser letzte Schritt dient der Konstruktion eines vierspaltigen Fragebogens, der als Leitfaden für das Interview fungiert. Zu jedem Fragebündel wird zuerst eine möglichst einfache, einleitende Frage gesucht, die den Experten zum Erzählen

Die Vorbereitung eines Experteninterviews besteht nicht nur aus der Entwicklung eines Leitfadens. Parallel dazu müssen auch eine Reihe von ethischen Fragen beachtet werden. Relevant für diese Arbeit ist insbesondere der Schutz der persönlichen Rechte, was sich in der konkreten Umsetzung in der Einwilligungserklärung (siehe Anhang 7) sowie in einer Anonymisierung der Ergebnisse niederschlägt (siehe Abschnitt 5.3).

3.1.3 Durchführung des Interviews


3.2 Der Fragebogen


Porst, dessen Arbeitsbuch zum Fragebogen der Autor im weiteren Verlauf dieses Abschnittes weitgehend folgen wird (vgl. 2008), betont die Komplexität des Prozesses der Fragebogenkonstruktion. Während ältere Literatur entweder das Gelingen des Fragebogens mit den persönlichen Fähigkeiten des Forschers (Sprachgefühl, Erfahrung etc.) in Verbindung brachte oder Listen mit recht einfachen Hinweisen veröffentlichte, sind neuere Publikationen der Auffassung, dass auch wissenschaftliche Erkenntnisse wie etwa aus der Kognitionspychologie einen wichtigen Beitrag zu einem guten Fragebogen leisten können (vgl. Porst 2008: 12f.) Aus diesen Überlegungen heraus kommt Porst zu der Erkenntnis, dass sich der Entwickler eines Fragebogens in die Person

versetzen muss, die befragt werden soll. Diese hat mehrere Aufgaben zu bewältigen, die im Folgenden kurz dargestellt werden.\textsuperscript{29}

Grundlage für einen erfolgreichen Fragebogen ist, dass die gestellten Fragen auch verstanden werden, und zwar einerseits semantisch (Was soll die Frage heißen?) und andererseits pragmatisch (Was will der Interviewer wissen?). Um das semantische Verständnis zu ermöglichen, muss auf unbekannte (Fach-Begriffe), unklare oder schwierige Formulierungen, Mehrdeutigkeiten, Begriffe bei denen unterschiedliche Interpretationen möglich sind, sowie auf Wörter, die verschiedene Gruppen unterschiedlich verstehen, verzichtet werden. Das pragmatische Verständnis bezieht sich auf das Verstehen der eigentlichen Intention des Forschers. Dabei gehen die Befragten intuitiv davon aus, dass der Forscher nicht nach unsinnigen oder unwichtigen Aspekten fragt, darum werden sie diese auch in ihrer Antwort nicht erwähnen. Sollen diese „unwichtig“ scheinenden Aspekte im Mittelpunkt stehen, müssen sie direkt angesprochen oder erwähnt werden (vgl. Porst 2008: 18-23).


\textbf{3.2.1 Bedeutung der Antwortmöglichkeiten}

Für die Auswertung eines Fragebogens sind der wichtigste Teil nicht die gestellten Fragen, sondern die Antwortvorgaben (vgl. Meyer 2007: 242). Demzufolge werden die verschiedenen Frage-


- Im Rahmen von **geschlossenen Fragen** werden bestimmte Antwortmöglichkeiten vorgegeben, so dass der Befragte seine Antworten anpassen muss. Dabei unterscheidet man nach Einfach- (nur eine Antwort darf angekreuzt werden) und Mehrfachnennungen (zwei oder mehr Antworten sind möglich). Ihr Vorteil besteht in der schnelleren Erhebung und Auswertung, ihr Nachteil darin, dass unter Umständen keine Kategorie passt oder irgend-eine Möglichkeit angekreuzt wird.

- Bei **offenen Fragen** werden keine Antwortkategorien vorgegeben, der Befragte kann stattdessen seine Meinung frei äußern. Vorteil dieser Form ist, dass die Befragten in ihrer Alltagssprache antworten, die daraus resultierenden besonderen Anforderungen an die Sprach- und Kommunikationsfähigkeit sind ihr Nachteil.

- Eine Mischung aus beiden Formen sind die **halboffenen Fragen**, also Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien und der Option eine eigene Antwort einzutragen. Diese Form wird gewählt, wenn die Gefahr besteht, dass sich viele Befragte in dem vorgegebenen Schema nicht wiederfinden.

Welche Form im konkreten Fall gewählt wird, hängt vom Forschungsgegenstand ab. Geschlosse-ne Fragen bieten sich an, wenn das Spektrum der möglichen Antworten sowie die Sachverhalte bekannt sind und es nicht allzu viele mögliche Antworten gibt. Offene Fragen sollten verwendet werden, um Informationen über dem Forscher bisher unbekannte Themen zu gewinnen, wenn sehr viele Antworten denkbar sind oder wenn der Befragte auf keinen Fall in eine bestimmte Richtung bewegt werden soll. Zudem hat diese Art der Fragen, wie die Restkategorie bei halboffenen Fragen, einen motivierenden Effekt (vgl. Porst 2008: 63f.).

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach dem Design der Skalen, mit denen Einstellungen, Wer-teorientierungen etc. gemessen werden (etwa in den Abstufungen von „stimme ganz zu“ bis „stimme gar nicht zu“). Dabei ist zu beachten, ob jeder Punkt der Skala verbalisiert werden soll oder nur die beiden Endpunkte, ob eine grade oder ungrade Anzahl an Skalenpunkten verwendet werden soll, wie viele Skalenpunkte generell verwendet werden, in welche Richtung man die

---

30 Andere Autoren unterscheiden bis zu sieben Formen (etwa Meyer 2007: 244). Das dreiteilige Schema wird an dieser Stelle aufgrund seiner Übersichtlichkeit gewählt und da sich andere Differenzierungen auch auf dieses ver-dichten lassen.
Skala formuliert (links der negative Wert und rechts der positive oder umgekehrt) und wie viele Dimensionen die Skala haben soll (vgl. Porst 2008: 76).

3.2.2 Konstruktion des Fragebogens


Beim Aufbau des Hauptteils des Fragebogens muss auf die sog. „Dramaturgie“ (Porst 2008: 133) geachtet werden. Dazu gehört zum einen die Fragensukzession, also die Reihenfolge in der die Fragen gestellt werden. Die Abfolge der Fragen sollte sich dabei nicht auf deren Beantwortung auswirken. Dies ist bei schriftlichen Befragungen kaum zu verhindern, da nicht vermieden werden kann, dass die Interviewten die Fragen erst einmal komplett lesen und dann beantworten. Bei mündlichen Befragungen und bei Online-Befragungen, bei denen die Fragen in einer bestimmten Reihenfolge gestellt werden, sind allerdings die möglichen Wirkungen von bestimmten Fragen auf die Folgefragen in die Gestaltung des Fragebogens einzubeziehen (vgl. Porst 2008: 133f.). Unter die Dramaturgie des Fragebogens fällt auch die Einstiegsfrage. Diese soll möglichst leicht, aber auch spannend sein, um das Interesse des Befragten zu wecken (vgl. Meyer 2007: 249). Damit die Teilnehmer keine Fragen vorgelegt bekommen, zu denen sie nicht sinnvollerweise Aussagen treffen können (etwa weil sie an bestimmten Geschehnissen, auf die sich eine Frage bezieht, gar nicht beteiligt waren) werden Filterfragen eingesetzt, so dass nicht passende Fragen nicht beantwortet werden müssen. Auf diese Weise erspart man den Befragten die Frustration auf

32 Für die Bedeutung des Deckblatts bei mündlichen Befragungen siehe Porst 2008: 31-34.

4. Theoretische Betrachtung der Evaluation


4.1 Definition von Evaluation


---


34 Eine ganze Reihe von Definitionen hat Ritz zusammengetragen (vgl. Ritz 2003: 26f.).


- In der Regel sind Evaluationen Auftragsforschung. Der Evaluierende hat demzufolge einen Auftraggeber, der mit der Untersuchung ein bestimmtes Ziel verfolgt und auf dessen Interessen der Evaluator zu achten hat.
- Evaluationen sind nicht wertfrei. Vielmehr nehmen sie Bewertungen vor, deren Kriterien allerdings aus dem zu evaluierenden Gegenstand abgeleitet werden und intersubjektiv nachprüfbar sind.


______________________________

4.2 Die spezifischen Probleme der Verwaltungs evaluation


- In einer ersten „Schleife“ die Institutionenpolitik, also den Umbau der administrativen Strukturen.
- In einer weiteren „Schleife“ die Veränderungen der Handlungsprozesse innerhalb der Verwaltung und dabei die Leistungsfähigkeit der Prozesse (der Performanz), ausgelöst durch die Maßnahmen innerhalb der ersten „Schleife“.
- In einer letzten „Schleife“ die „materiellen Auswirkungen der Verwaltungsreformpolitik“ (Wollmann 2002: 77), also entweder „outputs“ oder „outcomes“.


37 Unter Output versteht man die Leistungserbringung, während der Outcome die Wirkung einer Maßnahme beim Empfänger beschreibt (vgl. Widmer 2006: 86f.).


Problematisch ist auch die Festlegung eines Indikatorenrasters, anhand dessen der Erfolg des NSM bewertet werden kann. So existiert bis heute kein allgemein gültiger Katalog von Indikatoren, was städteübergreifende Untersuchungen schwierig macht. Je ungenauer die Ziele vor Beginn der Reform definiert wurden, desto schwieriger ist die Bestimmung von Indikatoren. Vereinfacht wird dieser Vorgang, wenn bspw. die Ziele der Reform in Kontrakten festgelegt worden sind. Mögliche Indikatoren zur Bewertung der Reformen werden in der Regel in drei Gruppen unterteilt (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006a: 355f.):
• Input-Veränderungen: Einsparungen oder Mehrausgaben bei den zur Leistungsproduktion eingesetzten Ressourcen wie Personal, Finanzmittel oder Zeit.
• Output-Veränderungen: Erweiterung oder Verkleinerung des Leistungsspektrums, Veränderungen bei der Qualität und Menge der Leistungen.
• System- und Kulturveränderungen: Veränderungen innerhalb der Struktur der Verwaltung und der Beziehung zwischen den handelnden Akteuren sowie Verhaltensänderungen.


4.3 Der Evaluationsprozess


Dieser idealtypische Evaluationsverlauf wird im Folgenden abgebildet, wobei sich dieses Kapitel auf die theoretische Darstellung der Vorbereitung, Planung und Durchführung einer Evaluation beschränkt. Wie die so erarbeiteten Grundlagen während der Untersuchung der Kaarster Stadtverwaltung praktisch umgesetzt werden, erläutert der darauf folgende Abschnitt 5. Für diesen werden gewisse Punkte des vorliegenden Modells keine Rolle mehr spielen. Der Vollständigkeit halber werden diese Aspekte in diesem Kapitel trotzdem erwähnt und es wird begründet, warum sie im weiteren Verlauf keine Berücksichtigung mehr finden. Zur besseren Übersicht werden die einzelnen Punkte des integrierten Ansatzes in den nachstehenden Abschnitten zusammengefasst. So wird in Abschnitt 4.3.1 die Evaluationsvorbereitungen behandelt, in Abschnitt 4.3.2 steht die
Erarbeitung der Ziele und Bewertungskriterien im Mittelpunkt, Abschnitt 4.3.3 beschäftigt sich mit dem Planungsprozess, während in Abschnitt 4.3.4 die Datensammlung und -auswertung beschrieben wird. Der letzte Abschnitt 4.3.5 erläutert den Abschluss einer Evaluation.

4.3.1 Evaluationsvorbereitung


Der erste Schritt zur Auswertung der so erfassten Informationen ist eine genaue Bestimmung des **Evaluationsgegenstandes**. So gut wie alle Projekte, Programme, Systeme, Personen und Ähnli-

- Eine interne Evaluation wird von der Institution organisiert, die auch die zu evaluierende Maßnahme durchgeführt hat. Vorteile dieses Verfahrens sind seine schnellere Durchführ-


4.3.2 Ziele und Bewertungsgrundlagen

Da die vorliegende Arbeit keinen Kunden hat, können die Ziele aber nach rein wissenschaftlichen Kriterien aufgestellt werden. Evaluationsziele werden in der Regel nach verschiedenen Evaluationsansätzen bestimmt, die zum Beispiel Chelimsky (1997: 10, zitiert nach Balzer 2005: 172) beschreibt:

- „evaluation for accountability (e.g., the measurement of results or efficiency)
- evaluation for development (e.g., the provision of evaluative help to strengthen institutions)
- evaluation for knowledge (e.g., the acquisition of a more profound understanding in some specific area or field)“

Die vorliegende Evaluation will entsprechend ihrer Fragestellung eine Beurteilung der NSM-Reformen in Kaarst vornehmen, was eine Entscheidung über die Güte dieser Reformen gleichkommt – darum wird im Folgenden auch nur die entscheidungsorientierte Evaluation (evaluation for accountability) weiter erläutert.


**4.3.3 Der Planungsprozess**

Um die Fragestellung, Wirkungskriterien und -zusammenhängen oder Indikatoren ermitteln zu können, benötigt der Evaluator Einsichten in die Grundlagen des zu untersuchenden Programms. Die Bestimmung der theoretischen Grundlagen ist daher von großer Bedeutung. Ermittelt


Da es sich bei dieser Arbeit nicht um eine Auftragsarbeit handelt, stellt sich die Frage nach den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht. Wichtig sind hingegen die Merkmale des Untersuchungsfeldes. Dazu gehört etwa die Frage, ob bereits eine Evaluation stattfand, inwiefern wichtige Informationen verfügbar sind oder wie die Zuständigkeiten verteilt sind (vgl. Balzer 2005: 212f.).


Nach der Bestimmung der Rahmenbedingung muss die methodische Projektplanung der Evaluation bedacht werden. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Auswahl der Datenerhebungsmethoden sowie das Evaluationsdesign. Datenerhebungsmethoden können, wie in Abschnitt 3 dargelegt, in quantitative und qualitative Ansätze unterteilt werden. Ebenso wie in den Sozialwissenschaften herrschte auch in der Evaluationsforschung in der Vergangenheit ein erbitterter Streit zwischen diesen beiden Forschungsrichtungen. Inzwischen besteht allerdings ein recht weit verbreiteter Konsens über die problemstellungsorientierte Anwendung der Methoden: „there are no rigid rules for making methods decisions. Corollaries to this lack of rules are as follows: (1) There is no single best plan for an evaluation, (2) there is no perfect design, and (3) there are always errors and ambiguities [...] The debate over which paradigm was the right path to truth has been replaced in evaluation by a paradigm of choices.“ (Patton 1986: 276). Der Evaluatator sollte dementsprechend die Erhebungsmethoden immer passend zu seinem Forschungsprojekt auswählen (vgl. Balzer 2005: 218).

Die Wahl des Evaluationsdesigns betrifft die Anzahl der Untersuchungsobjekte, also die Fallzahl. Welches Design angemessen ist, hängt von den spezifischen Umständen des Projekts und seinem Ziel ab. Grundsätzlich unterschieden werden Ein-Gruppen- und Mehr-Gruppen- Designs. Im ersten Fall wird nur eine Maßnahme untersucht, wobei kein Wert auf einen Vergleich gelegt wird. Diese Art des Designs eignet sich zur Beschreibung der Vorgehensweise bei der zu evaluierenden Maßnahme oder um Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren. Nachteilig wirkt die Schwierigkeit, den Einfluss äußerer Faktoren auf die Auswirkungen eines Projektes zu bestim-

4.3.4 Datensammlung und -auswertung


Vor Beginn der Datenauswertung müssen die Grundlagen des Datenmaterials dargestellt werden. Dazu gehören eine genaue Beschreibung der Stichprobe sowie der Methodik, mit der diese gezogen wurde, um einerseits die Arbeit transparenter zu machen und um andererseits eine Einschätzung zu erlauben, ob die Daten nur eine Aussage über den eigentlichen Untersuchungsgegenstand zulassen oder ob sie generalisierbar sind. Den abschließenden Schritt bildet die Auswer-

4.3.5 Abschluss der Evaluation


5. Aufbau der Evaluation in Kaarst

Die im Folgenden beschriebene Evaluation in Kaarst wird auf Grundlage von Abschnitt 4.3 durchgeführt, in dem der „integrierte theoretische Ansatz“ von Balzer beschrieben wurde. Dabei wird zuerst auf die Vorbereitung der Evaluation mit der Analyse der Grundlagen und der beteiligten Akteure eingegangen (Abschnitt 5.1). Der anschließende Abschnitt 5.2 bildet einen zentralen Aspekt dieser Untersuchung, da er die Bewertungskriterien beschreibt, die dem weiteren Vorgehen zugrunde liegen. Abschnitt 5.3 beschäftigt sich mit der Planung der Evaluation. In Abschnitt 5.4 wird das Vorgehen bei der Datenerhebung nachgezeichnet, in Abschnitt 5.5 die Datenauswer-

5.1 Evaluationsvorbereitung

Wie in der Einleitung dargestellt, wird diese Arbeit der großflächig angelegten Studie von Bogumil et al. (2007) eine mikropolitische Analyse hinzufügen. Der sich daraus ergebende Evaluationsbedarf entsteht also nicht wie bei den meisten Evaluationen aus Überlegungen, die innerhalb des Evaluationsgegenstandes angestellt werden, sondern wird vom Autor erarbeitet. Während bei einer Auftragsevaluation interne Prozesse einen Evaluationsbedarf aufdecken, ergibt er sich in den vorliegenden Fall also aus einem rein wissenschaftlichen Interesse. Die zentrale Fragestellung lautet:

„Wie erfolgreich war die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Kaarst?“


41 Eine Übersicht und eine genaue Beschreibung aller Erhebungsinstrumente finden sich in Abschnitt 5.4.


Die Rolle des **Evaluator** dieser Arbeit muss hingegen kritischer betrachtet werden, da der Autor als Evaluator zwar durch die Lektürearbeit einiges theoretisches Wissen erlangen konnte, allerdings noch keine Erfahrung mit der praktischen Anwendung des empirischen Werkzeuges und Steuerungsmodellen, Dokumente zu den Ämterzusammenlegungen, sowie zur neuen Ämter- und Organisationsstruktur und zahlreiche Vorträge der Verantwortlichen vor.

Die weiteren Beteiligten dieser Arbeit können wie bereits beschrieben nicht nur Menschen, sondern auch Institutionen oder Programme sein, die als Untersuchungsobjekte betrachtet werden. Die Festlegung der Untersuchungsobjekte bestimmt, in welche Richtung sich die Evaluation bewegt und auf welche Teile des Untersuchungsgegenstandes sie sich konzentriert. In der vorliegenden Arbeit werden die weiteren Beteiligten und damit die Objekte der Evaluation in einem Interview mit Bürgermeister Moormann identifiziert (vgl. Abschnitt 5.4). Daraus ergeben sich für den weiteren Verlauf folgende Objekte, die untersucht werden:

1. Die Kaarster Stadtverwaltung als Ganzes
2. Ihre Organisationsstruktur
3. Die Instrumente der Ressourcenbewirtschaftung
4. Die Instrumente des Personalmanagements
5. Teilnahme der Verwaltung am Wettbewerb
6. Ausgliederung von Leistungen
7. Die Instrumente der Kundenorientierung
8. Das Verhältnis von Rat und Verwaltung
9. Die Mitarbeiter
10. Die Ratsmitglieder

Die Bestimmung dieser Objekte ist im weiteren Verlauf der Arbeit an verschiedenen Stellen relevant. Zum einen findet sie sich in der Entscheidung zur Auswahl der Interviewpartner wieder, da bei dieser darauf geachtet wird, möglichst alle als Objekte definierte Personengruppen in die Erhebungen mit einzubeziehen. Des Weiteren strukturieren die Objekte aber auch den weiteren

5.2 Ziele und Bewertungsgrundlagen

5.2.1 Bewertungskriterien der Institutionenevaluation
Das NSM ist ein umfassendes Reformmodell, dass „seine volle Wirkung […] nur im Zusammenhang aller seiner Elemente entfalten“ kann (Banner 2001: 290). Ein voller Erfolg in Bezug auf die Quantität der Umsetzung wäre also dann gegeben, wenn das Modell in der Stadt Kaarst vollständig oder nahezu vollständig implementiert wurde. Um im Rahmen der Institutionenevaluation eine entsprechende Bewertung treffen zu können, muss also zunächst ermittelt werden, wie

Angesichts der lückenhaften Implementation in Deutschland, wie sie in Abschnitt 2.3 vorgestellt wurde, ist nicht zu erwarten, dass die Stadt Kaarst einen Großteil der NSM-Instrumente eingeführt hat. Denn gerade kleine und mittlere Städte tun sich angesichts der Komplexität des Modells mit seiner kompletten Anwendung schwer. Deshalb greift diese Arbeit für die abschließende Bewertung des quantitativen Reformerfolges auf einen Vergleich der Kaarster Reformbemühungen mit Städten der gleichen Größe (Größenklasse 5 der KGSt, 25.000 bis 50.000 Einwohner) zurück. Die dazu erforderlichen Daten finden sich in der Studie von Bogumil et al. (2007).

5.2.2 Bewertungskriterien der Performanzevaluation

Nachdem durch die Institutionenevaluation die quantitative Umsetzung des NSM in Kaarst bewertet wurde, nimmt die darauf folgende Performanzevaluation eine Bewertung der Qualität der Instrumente vor. Dabei besteht das Problem, dass bisher kein etabliertes Indikatorenkonzept zur Analyse von Verwaltungsmodernisierung existiert (vgl. Bogumil et al. 2007: 14f.). Infolgedessen muss jeder Evaluator versuchen, eigene Beurteilungsmaßstäbe zu finden, die allerdings objektiv nachprüfbar sein müssen.

Die vorliegende Arbeit wird den Erfolg des NSM in Kaarst anhand eines Soll-Ist-Vergleichs messen. Als Kriterium für die Beurteilung gelten dabei die Ziele, die die Stadtverwaltung mit den verschiedenen Instrumenten verbunden hat, eine Methode wie sie von Reichard als ein möglicher Bewertungsmaßstab vorgeschlagen wird (vgl. 2006: 189). Da es wie beschrieben nicht anzunehmen ist, dass die Stadt Kaarst alle von der KGSt vorgeschlagenen Instrumente umgesetzt hat, wird in diesem Teil der Magisterarbeit nur noch auf die Reformteile eingegangen, die durch die

43 Die KGSt unterscheidet für Städte und Gemeinden sechs Größenklassen (GK): GK 1 (über 400.000 Einwohner), GK 2 (zwischen 200.000 und 400.000 Einwohner), GK 3 (zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner), GK 4 (zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner), GK 5 (zwischen 25.000 und 50.000 Einwohner) sowie GK 6 (zwischen 10.000 und 25.000 Einwohner) (vgl. Bogumil et al. 2007a: 43).

5.3 Der Planungsprozess


Die Fragebögen für die Verwaltungsmitarbeiter wurden online über das Rechenzentrum der Universität Trier abgewickelt. Da für den Autor an dieser Stelle keine Möglichkeit bestand, die Antworten mit einzelnen Teilnehmern in Verbindung zu bringen und auch die Verwaltung keine Möglichkeit hatte, auf diese Daten zuzugreifen, ist auch an dieser Stelle ein hohes Maß an Anonymität gewährleistet. Die Rohdaten werden nach Abschluss der Magisterarbeit gelöscht. Darüber hinaus haben der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und die Datenschutzbeauftragte der Kaarster Verwaltung dieser Vorgehensweise zugestimmt.


---

45 So wird bspw. die konkrete Nennung einer Fraktion in „meine Fraktion“ umgeschrieben.


5.4 Datensammlung


Insgesamt wurden für diese Arbeit elf qualitative Experteninterviews sowie eine quantitative Umfrage durchgeführt, wie in Anhang 13 dargestellt wird. Darüber hinaus erfolgte eine weitere Datenerhebung durch Fragebögen, die Herrn Moormann jeweils vor den Interviews beantwortete (siehe Anhang 19 bis Anhang 22). Durch die Auswahl der Interviewpartner und Teilnehmer wird ein Großteil der an der Verwaltungsreform beteiligten Personen in die Datenerhebung mit einbezogen. Dabei ist zu beachten, dass die Befragten unter Umständen bei ihren Aussagen nicht im-

46 Für die detaillierte Beschreibung und Begründung der Methodenauswahl siehe Abschnitt 3.

5.4.1 Datenerhebung zu den Grundlagen der Kaarster Verwaltungsreform und für die Institutionenevaluation

Kaarst. Darüber hinaus hatte dieses Interview auch eine zentrale Funktion für die Bestimmung
der eingesetzten Instrumente und deren Ziele. Insofern stand auch das „Betriebswissen“ des Bür-
germeisters im Fokus, da es die Grundlage für die Durchführung der Institutionen- und der Per-
formancevaluation lieferte.

Ein erstes Interview mit Herrn Moormann wurde am 25.08.2009 geführt. Durch einen Fragebo-
gen, den der Bürgermeister im Vorfeld ausfüllte (siehe Anhang 20), konnte festgestellt werden,
welche NSM-Instrumente in Kaarst eingeführt wurden. Die Auswahl der abgefragten Instrumente
im Fragebogen wurde entsprechend des Modernisierungsindex von Bogumil et al. (2007: 340)
getroffen. Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, wurden auch die Fragen
selbst aus dieser Studie übernommen. Auf Grundlage dieser Ergebnisse wurde nach der in Ab-
schnitt 3.1.2 erläuterten SPSS-Methode ein Interviewleitfaden erstellt, der in Anhang 23 zu fin-
den ist. Darüber hinaus wurden Informationen zur Person des Bürgermeisters mit einem weiteren
begleitenden Fragebogen ermittelt (siehe Anhang 19). Anschließend wurde das Interview, wie in
Abschnitt 3.1.3 beschrieben, transkribiert, die Abschrift ist in Anhang 24 zu finden. Bei einer
ersten Analyse des Transkripts wurde allerdings deutlich, dass einzelne Teile des Interviews für
eine genaue Untersuchung der Kaarster Verhältnisse nicht ausreichend waren. So wurde an eini-
gen Stellen nicht genau genug nachgefragt, bzw. die Antworten des Interviewpartners waren
nicht erschöpfend, ohne dass diesen Mängeln direkt nachgegangen wurde. Aus diesen Gründen
wurde ein zweites Interview nötig, das am 16.11.2009 stattfand. Da dieses Gespräch das Ziel
hatte, gezielte Nachfragen zu einzelnen Themen zu stellen, verzichtete der Autor auf Anwendung
der SPSS-Methode. Stattdessen wurde ein Leitfaden auf Grundlage der noch offenen Fragen er-
stellt (Anhang 25). Auf diese Weise wich das zweite Interview zwar von dem Ideal des „Alltags-
gesprächs“ ab, allerdings erschien diese Form angesichts der Ziele der Befragung als zweckdien-
licher. Die Abschrift des Gesprächs ist in Anhang 26 zu finden. Auch während dieses Interviews
füllte Moormann begleitende Fragebögen aus, wobei der erste auf Ziele der Reformen und eine
generelle Einschätzung durch den Bürgermeister ausgerichtet war, der zweite auf den zeitlichen
Ablauf der Reformen in Kaarst (Anhang 21 und 22).

Ein weiteres Experteninterview wurde am 28.01.2010 mit Herrn Neblung geführt. Da die Stadt-
verwaltung Kaarst bereits Mitte 1995 mit den ersten Arbeiten zum NSM begann, Herr Moo-
rmann aber erst Ende 1999 ins Amt kam, konnte der aktuelle Bürgermeister wichtige Informatio-

47 Für den Fragebogen, den Bürgermeister Moormann beantwortete, siehe Anhang 20, für den Fragebogen zur Bo-
gumil-Studie siehe Bogumil 2005.

5.4.2 Datenerhebung für die Performanceevaluation

Im Rahmen der Performanceevaluation wurden vor allem Daten erhoben, aus denen sich ableiten lässt, ob die Kaarster Verwaltung ihre selbstgesteckten Ziele erreicht hat. Dazu wurden je nach Themenbereich verschiedene Methoden angewendet und unterschiedliche Zielgruppen angesprochen.


fand das SPSS-Verfahren keine Anwendung, um gezielter die gewünschten Informationen abfragen zu können. Den Interviewpartnern wurde dabei ausreichend Gelegenheit gegeben, durch Beispiele oder Anmerkungen eigene Schwerpunkte zu setzen.


5.5 Datenauswertung


Der zweite Schritt umfasste die Institutionenevaluation. Hier diente die Struktur des Modernisierungsindex als Rahmen der Datenauswertung (siehe Anhang 12). Die in diesem Index genannten Instrumente fungierten als Überschriften, denen die relevanten Passagen aus den Interviews mit den Herren Moormann, Neblung und Kronenberg zugeordnet wurden. Diese Vorgehensweise brach also die Struktur der Interviews auf und unterwarf sie dem Aufbau der Analyse, denn die thematischen Blöcke wurden den einzelnen Instrumenten unabhängig von der zeitlichen Reihenfolge der Aussagen zugeordnet. Auf diese Weise konnte übersichtlich dargestellt werden, welche Aussagen der Interviewpartner zu den einzelnen Teilbereichen vorlagen und inwieweit diese übereinstimmten oder sich unterschieden. Auf der Grundlage dieser Daten konnte dann die Be-
schriführung der in Kaarst realisierten NSM-Instrumente erstellt werden, wie sie in Abschnitt 6.2 zu finden ist.

Der dritte Teil der Datenauswertung beschäftigte sich mit den Erhebungen zur Performanzevaluat


6. Analyse der Stadt Kaarst


6.1 Die Einführung des NSM in Kaarst

Nachdem die KGSt 1993 ihr umfassendes Konzept zu einem Neuen Steuerungsmodell vorgestellt hatte, began die Stadt Kaarst Mitte 1995 mit den ersten Überlegungen zu einer Umsetzung in


Die Stadt Kaarst konnte bei ihrer Arbeit auf bereits gemachte Erfahrungen in Nachbarkommunen zurückgreifen, da die dortigen Projektleiter dem Ausschuss ihre Vorgehensweise bei der Umsetzung des NSM vorstellten (vgl. LA der Stadt Kaarst 1997b: 1; LA der Stadt Kaarst 1997c: 1). Da in diesen Städten gute Erfahrungen mit externen Beratern gemacht wurden, entschied sich der LA dafür, selbst einen solchen Experten zu engagieren, was vom Rat am 13.11.1997 bestätigt wurde.

---

jektleitung für eine neue Projektarchitektur (siehe Anhang 15) und damit für einen weiteren Neu-
start (vgl. Neblung Teil 1, Anhang, S. 68f.). Da aus den Reihen der Politik ein neutraler Berater
für den Reformprozess gewünscht wurde, stellte sich Dr. Alfon Schrijvers in der achten Sitzung
der LK vor. Er wurde aufgrund seiner Präsentation, aber auch wegen seiner maßgeblichen Betei-
ligung an einer Kommission des Landes zur Gestaltung des Neuen Kommunalen Finanzman-
gements (NKF)49 gewählt. Die LK erwartete von ihm Impulse für die Budgetierung und zur Um-
gestaltung des Haushaltungswesens (vgl. Neblung Teil 1, Anhang, S. 69). Die letzten sechs Sitzun-
gen der LK beschäftigten sich ausschließlich mit den Fortschritten der Teams, die bis zur Auflö-
sung der Kommission ihre Aufgaben abschließen konnten. Ein letztes großes Projekt war dabei
Eine Bürgerbefragung, die vom 9. bis zum 31.03.1999 durchgeführt wurde und den Kaarstern die
Gelegenheit gab, sich zum Reformprozess zu äußern. Die Ergebnisse dieser Befragung flossen in
die Gestaltung einer Reihe von Modernisierungsmaßnahmen ein, etwa bei der Ausgestaltung der
Sprechzeiten und des Aufgabengebietes des Bürgerbüros (vgl. Neblung 2010b: 1f.).
Da die LK ein Gremium des Stadtrates war, wurde sie 1999 mit dem Ende der Wahlperiode zu-
sammen mit dem Rat aufgelöst. Der neugewählte Bürgermeister Franz-Josef Moormann ent-
schied sich dagegen, die LK neu ins Leben zu rufen, da „wir zum einen personell sehr eng besetzt
sind. Zum anderen war ich der Meinung, dass die Dinge, die in Arbeitsgruppen zu diskutieren
waren, eigentlich weitgehend abgeschlossen wurden“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 36). Die
Reformbemühungen wurden zu Beginn der Amtszeit des neuen Bürgermeisters nahtlos weiterge-
führt. So beschloss der Rat in seiner Sitzung am 25.11.1999, die Aufgabengliederung neu zu fas-
sen. Die neue Organisationsstruktur verwirklichte u.a. die Forderungen der KGSt nach dem Auf-
bau von Fachbereichen und der Einrichtung einer Servicestelle (vgl. Rat der Stadt Kaarst 1999: 1).
Grundlage des in dieser Ratssitzung verabschiedeten neuen dreigliedrigen Organisationsmo-
dells (vgl. Stadt Kaarst 2005: 69) waren die Vorarbeiten, die das Team Binnenstruktur der Len-
kungskommission seit Ende 1998 geleistet hatte. Der Wechsel an der Führungsspitze einer Ver-
waltung stellt einen positiven endogenen Faktor für die Dynamik des Modernisierungsprozesses
dar. In Kaarst äußerte sich dies insbesondere darin, dass in den Jahren 1999 und 2000 eine Reihe
von Strukturveränderungen durchgeführt und neue Methoden implementiert wurden (vgl. Frage-
bogen D, Anhang 22). Dies entspricht den Ergebnissen von Bogumil et al. (vgl. 2007: 105f.).

49 Das Gesetz zum Neue Kommunalen Finanzmanagement trat in NRW am 1.1.2005 in Kraft und verpflichtete alle
Kommunen nach Ablauf einer vierjährigen Übergangsphase zur Einführung der Doppik (vgl. Innenministerium des
Landes Nordrhein-Westfalen o.J.).


Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Reformprozess in Kaarst relativ langsam in Bewegung kam. So mahnte die FDP-Fraktion schon Mitte 1997 die Untätigkeit des LA an, die auf die Uneinigkeit innerhalb der CDU-Mehrheitsfraktion zurückzuführen sei (vgl. Brinkmann 1997). Ähnliche Vorwürfe wurden im Rahmen der Debatten um die weitere Zusammenarbeit mit der Beratungsfirma laut, als die die Fraktion der Grünen dem damaligen Stadtdirektor vorhielt.

Für die Auswirkungen des NKF auf den Reformprozess vgl. Abschnitt 6.2.7.

6.2 Die Institutionenevaluation

Im folgenden Teil der Arbeit wird das NSM in Kaarst nach den im Abschnitt 5.2.1 aufgestellten Bewertungskriterien einer Institutionenevaluation unterzogen. Damit wird der erste Schritt der doppelten Evaluation durchgeführt. Das in Abschnitt 2 vorgestellte NSM-Reformprogramm stellt folglich die unabhängige Variable dar, die Veränderungen im institutionellen Aufbau der Stadtverwaltung die abhängige Variable. Auf Basis des Modernisierungsindeks nach Bogumil (vgl. Bogumil et al. 2007: 340) wird also die Umsetzung der Instrumente der sechs Subindizes (Organisationsstruktur (6.2.1), Ressourcenbewirtschaftung (6.2.2), Zielvereinbarungen (6.2.3), Personalmanagement (6.2.4), Wettbewerb (6.2.5), sowie Kundenorientierung (6.2.6)) in Kaarst untersucht. Dabei wird nicht nur aufgezählt, welche Elemente des NSM Kaarst einführe, sondern auch, auf welche Weise diese umgesetzt wurden. Abschnitt 6.2.7 fasst die Ergebnisse in einem Zwischenfazit zusammen und setzt die von Kaarst erreichte Punktzahl (zu deren Berechnung siehe Abschnitt 5.2.1) in Relation zu Städten der gleichen Größe. Um die Übersicht des folgenden Kapitels zu erhöhen, wird jedem Gliederungspunkt eine kurze Zusammenfassung vorangestellt, in der dargestellt wird, welche Teile des jeweiligen Subindex implementiert wurden. Anschließend wird auf die umgesetzten Instrumente, also diejenigen, die im Rahmen des Modernisierungsindeks auch Punkte erhalten, genauer eingegangen.

Grundlage dieses Abschnittes sind die beiden Interviews mit Bürgermeister Moormann (Moormann Teil 1, Anhang S. 34-55; Moormann Teil 2, Anhang S. 58-64), die Gespräche mit Herrn Kronenberg (Kronenberg, Anhang S. 91-99) und Herrn Neblung (Neblung Teil 1, Anhang S. 66-71; Neblung Teil 2, Anhang S. 75-88), sowie zwei Fragebögen (Fragebogen B, Anhang 20; Fragebogen D, Anhang 22).
6.2.1 Organisationsstruktur


Bei der Einführung von Fachbereichsstrukturen in der Kaarster Stadtverwaltung drehte sich die Debatte vor allem um die Frage der Anzahl der Fachbereiche und um die Aufgabenzuordnung. Im Rahmen der Neustrukturierungen wurden die ursprünglich 16 Ämter auf die drei neuen Fachbereiche aufgeteilt, denen jeweils drei bis vier Bereiche mit bis zu drei Abteilungen unterstellt sind (vgl. Stadt Kaarst 2005: 69). So entstanden laut Moormann „ordentliche Leitungsspannen“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 40), die für die ganze Verwaltung umgesetzt wurden (vgl. Fragebogen B, Anhang 20).


Mit dem Bereich 10 wurde entsprechend dem KGSt-Modell eine zentrale Servicestelle aufgebaut. Diese umfasst u.a. die Hauptverwaltung wie die Druckerei, die Personalwirtschaft, die technikunterstützte Informationsverarbeitung, die Öffentlichkeitsarbeit oder die Rats- und Ausschusarbeit. Sie fungiert als zentrale Anlaufstelle für die Organisation aller internen Abläufe und
soll die Bedürfnisse der anderen Abteilungen im Sinne eines Dienstleisters bearbeiten. Den zentralen Einkauf im Rahmen eines Querschnittsbereiches gab es in Kaarst zwar schon vor Einführung des NSM, neu sind aber der Servicegedanke und das Selbstverständnis des Bereiches 10 als Dienstleister (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 40f.; Neblung Teil 2, Anhang S. 76).

**Teamstrukturen** bezeichnet Moormann als „grundlegendes Prinzip der ganzen Verwaltung“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 60). „Wenn Teams sich bilden, von mir aus sehr gerne, das finde ich gut, das unterstütze ich. Denn ein Team ist immer effektiver oder ertragreicher als eine Einzelmeinung“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 42). In den meisten Bereichen existieren demnach Teamstrukturen, darüber hinaus werden informelle Teams gebildet, wenn bestimmte Projekte anstehen, um so die verschiedenen Beteiligten besser in die Arbeit einzubeziehen (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 60; Kronenberg 2010: 1).

### 6.2.2 Ressourcenbewirtschaftung


Die **dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung** ist in Kaarst laut Moormann weitgehend umgesetzt, was bedeutet, dass die Fachbereiche für ihren jeweiligen Aufgabenbereich komplett verantwortlich sind. Allerdings gilt dies nur im Rahmen der vorher definierten Themengebiete und nicht für das Personalwesen, das zentral geregelt wird (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 42f.). Für die Erledigung ihrer zugeteilten Aufgaben erhalten die Bereiche im Rahmen der Budgetierung einen Finanzrahmen, der jährlich auf Grundlage der aktuellen Haushaltslage überarbeitet wird. Innerhalb dieses Etats erledigen die Bereiche ihre Aufgaben weitgehend eigenständig und ohne Einfluss der Verwaltungsführung. Budgetüberschüsse können zwar grundsätzlich von

---

den Bereichen angebaut werden, im Falle von Sparzwängen der Gesamtverwaltung fließen sie allerdings in den Gesametat zurück (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 43).

Die **Doppik** wurde in Kaarst im Rahmen des in NRW flächendeckend eingeführten NKF für die komplett Verwaltung umgesetzt. Anstelle der reinen Zahlungsvorgänge befinden sich nun Ertrag und Aufwand im Mittelpunkt (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 45). In engem Zusammenhang damit stehen die **Produktdefinitionen**, bei deren Entwicklung sich die Stadt an der Produktliste des Landes NRW orientierte, diese aber auch für die eigenen Zwecke anpasste und im Vorfeld der jährlichen Haushaltsberatungen jeweils verbessert (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 44).

Ebenfalls auf Grundlage des NKF-Regelwerkes wurden **Vermögensbewertungen** durchgeführt, die die Stadt ohne externe Unterstützung erstellte. Durch die finanzielle Bewertung aller städtischer Gebäude und Wertgegenstände erhofft sich Moormann mehr Transparenz insbesondere für die langfristige Haushaltsplanung (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 45; vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 59).

### 6.2.3 Zielvereinbarungen


### 6.2.4 Personalmanagement


Anreize zu mehr Leistung sollen durch die 2008 eingeführte „leistungsorientierte Bezahlung“ (LOB) erzielt werden. Diese **Leistungsprämien** werden auf Grundlage eines Punktewertes aus-


Eine bessere Grundlage für die Personalrekrutierung soll durch neue Personalauswahlmethoden erreicht werden. Hier betont Moormann ausdrücklich die Bedeutung von Assessment-Centern, die (insbesondere für Führungskräfte) häufig eingesetzt werden und die er aus seiner Zeit als Referatsleiter Personal in der Landesverwaltung NRW kannte und in Kaarst eingeführt. Allerdings existiert in Kaarst keine Dienstvereinbarung, die vorschreibt, in welchen Fällen welche Auswahlmethoden durchzuführen sind, so dass häufig auch mit herkömmlichen Interviews gearbeitet wird. Welche Methodik angewendet wird, entscheidet die Dienststelle fallbezogen (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 36; Kronenberg, Anhang S. 96).

Ferner wird in Kaarst die Job-Rotation angewendet, also die Besetzung einer freierwerdenden Stelle innerhalb der Verwaltung mit einem bereits eingestellten Mitarbeiter, der dann auf eine neue Position wechseln muss. Diese wird laut Kronenberg aufgrund der Größe der Kaarster Verwaltung nur selten eingesetzt und ist vor allem für die Sachbearbeiterebene relevant, da dort Stellen mit ähnlichen Anforderungsprofilen bestehen (vgl. Kronenberg, Anhang S. 91f.). Bedeutend ist diese Vorgehensweise auch für den Aufstieg in der Verwaltungshierarchie, denn „wer höhere Verantwortung erreichen möchte, muss an mehreren Stellen gewesen sein“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 47).


6.2.5 Wettbewerb


Darüber hinaus hat die Stadt Kaarst in drei Bereichen Ausgliederungen vorgenommen. Der öffentliche Personennahverkehr wurde dabei an drei Unternehmen übertragen. Während die S-Bahn nach Düsseldorf und Mönchengladbach von der Deutschen Bahn betrieben wird, bedient die Regiobahn GmbH, an der die Stadt mit 11,6 Prozent beteiligt ist (vgl. Regiobahn GmbH o.J.), seit 1999 eine weitere Bahnstrecke von Kaarst nach Mettmann. Der Busverkehr wird seit 1975 von...
der Busverkehr Rheinland GmbH bereitgestellt. Bei Fragen des Liniennetzes ist die Stadt in die Entscheidungen eingebunden (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 49; Meuser 2010: 1).


6.2.6. Kundenorientierung


vereinbart werden können. Um auch den Bürgern im zweiten großen Stadtteil Büttgen ein **ortsnahes Angebot** zur Verfügung zu stellen, besteht im dortigen alten Rathaus eine Außenstelle, die zweimal wöchentlich geöffnet hat (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 63).


Eine **Verkürzung der Bearbeitungszeiten** beschreibt Moormann als allgemeines Ziel der Verwaltung, also dass die „Kommunikation gut funktioniert. Wenn eine Eingabe eingeht, dann muss in einem gut überschaubaren Zeitraum auch eine Antwort erfolgen“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 62). Insbesondere sei dies 1999 für die Baugenehmigungsverfahren überprüft und reformiert worden (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 50).

### 6.2.7 Zusammenfassung der Ergebnisse


Für das Jahr 2005 erhält die Stadt Kaarst 22 von 56 möglichen Punkten. Ein Schwerpunkt der Reformarbeit lag bis zu diesem Zeitpunkt offensichtlich in den Bereichen Organisationsstruktur (7 von 12 möglichen Punkten), Kundenorientierung (6 von 9 Punkte) sowie beim Personalmanagement (5 von 9 Punkte). In den Subindizes Ressourcenbewirtschaftung und Zielvereinbarungen wurden keine Punkte erzielt. In den darauf folgenden vier Jahren erhöhte die Kommune ihre Re-


Bei der Betrachtung des Boxplots für diese Untersuchung (siehe Anhang 17) wird deutlich, dass für die Daten von Bogumil et al. Q1 bei 17 und Q3 bei 27 liegen.\(^3\) Dies bedeutet, dass 25 Prozent der befragten Gemeinden weniger als 17 Punkte erreichten und 75 Prozent weniger als 27 Punkte. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass die mittleren 50 Prozent der Umfrageteilnehmer zwischen 17 und 27 Punkte erzielt haben. Der Median des Datensatzes liegt bei 23 Punkten, was bedeutet, dass 50 Prozent der Gemeinden in der GK 5 weniger als 23 Punkte verzeichnen. Im vorliegenden Fall befindet sich am Ende der Whisker der größte bzw. kleinste Wert des Datensatzes, der noch nicht als Ausreißer gewertet wird.\(^4\) Da der untere Whisker bei 4 Punkten und der obere Whisker bei 42 Punkten liegen, ist dies das Spektrum, das als „normaler Bereich“

\(^2\) Das 1. Quartil (Q1), das 2. Quartil (Q2) und das 3. Quartil (Q3) unterteilen die Messwerte in vier gleich große Bereiche. Unter Q1 liegen also 25 Prozent aller Messwerte, unter Q3 75 Prozent (vgl. Zöfel 2001: 34).

\(^3\) Für die Zahlen aus diesem Abschnitt siehe Bogumil et al. 2007: 98; Grohs 2010: 2; Anhang 17.

\(^4\) Als Ausreißer werden alle Werte definiert, die mehr als 1,5 Boxenlängen ober- oder unterhalb der Box liegen (vgl. Rechenzentrum der Universität Osnabrück 2009: 61).

Im Folgenden werden noch die Besonderheiten der Kaarster NSM-Umsetzung (Stand 2005) in Bezug auf die Instrumente dargestellt, bei denen die Stadt vom Trend der GK 5 positiv oder negativ abweicht. Dazu wird der Modernisierungsstand in Kaarst (siehe Anhang 16) mit dem Umsetzungsstand in den Kommunen der GK 5 (siehe Anhang 18) verglichen. Diese Untersuchung zeigt einige Bereiche auf, in denen die Stadt weiter fortgeschritten ist, als die meisten anderen Städten der Größenklasse. So führte Kaarst mit seinem Bereich 10 eine zentrale Servicestelle für die Gesamtverwaltung ein, was nur 26,1 Prozent der Vergleichskommunen taten. Im Subindex Personalmanagement sticht besonders die Einführung der Job-Rotation hervor, die nur in 9,7 Prozent der anderen GK 5-Kommunen umgesetzt wurde. Auch die Einführung neuer Personalauswahlmethoden ist für diese GK relativ ungewöhnlich, da diese nur von einem Viertel der befragten Städte verfolgt wurde. Im Bereich der Kundenorientierung hat Kaarst den anderen Kommunen vor allem die Einführung eines Beschwerdemanagements (in 27,3 Prozent der vergleichbaren Kommunen) und das ortsnahe Angebot von Dienstleistungen (34,7 Prozent) voraus.

6.3 Performanzevaluation

Nachdem für die Stadt Kaarst im Vergleich zu Kommunen der gleichen Größenklasse eine leicht unterdurchschnittliche Reformaktivität festzustellen ist, soll im folgenden Abschnitt der Erfolg des Erreichten gemessen werden. Damit stimmt dieser Teil der Arbeit mit dem zweiten Schritt der doppelten Evaluation überein und interpretiert, methodisch gesprochen, die im vorherigen Kapitel analysierten institutionellen Neuerungen nun als unabhängige Variable und die daraus resultierenden Performanzveränderungen als abhängige Variable. Das Kapitel ist dabei wie der Modernisierungsindex untergliedert, d.h. es werden die Organisationsstruktur (6.3.1), die Ressourcenbewirtschaftung (6.3.2), das Personalmanagement (6.3.3) sowie die Kundenorientierung (6.3.4) untersucht. Außerhalb des ursprünglichen Index, aber trotzdem relevant für die Performanzevaluation, sind das Verhältnis von Rat und Verwaltung (6.3.5) sowie die Bewertungen der NSM-Umsetzung durch die Ratsmitglieder und die Mitarbeiter, insofern diese nicht bereits in andere Unterpunkte dieses Kapitels eingeflossen sind (6.3.6). Von der Bewertung ausgeschlossen werden in diesem Teil der Arbeit die Zielvereinbarungen (da diese in Kaarst nicht umgesetzt wurden), sowie der Subindex Wettbewerb, da dies den Umfang dieser Arbeit übersteigen würde.


6.3.1 Organisationsstruktur

Einführung von Fachbereichsstrukturen

Mit der Einführung der Kaarster Fachbereichsstruktur verbindet der Bürgermeister das Ziel, eine „nachvollziehbare Verantwortungs- und Gliederungsstruktur“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 40) zu schaffen, aus der heraus bei jedem auftretenden Problem klar zu erkennen ist, welche Abtei-

Neblung zieht für die neuen Fachbereichsstrukturen ein positives Fazit. Im Zuge der Organisationsveränderungen seien Aufgabenfelder komprimiert und Schnittstellen beseitigt worden, so dass die Verantwortlichkeiten zwischen den Bereichen heute klarer definiert seien und sich Doppelarbeit verringert habe (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 75). Die Aufgaben der Bereiche seien aufgrund des Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungsplanes (GAP) klar zugeordnet: „Hier ist mit jedem Bereich, mit jeder Bereichsleitung und mit den Abteilungsleitungen gesprochen worden, teilweise oder größtenteils auch mit den Mitarbeitern. Wir haben ein Aufgabenspektrum festgelegt, was jedem Mitarbeiter und jedem Bereich zugeordnet wird. Also von der Seite her müssten die Zuständigkeiten nach meiner Auffassung klar geregelt sein“ (Neblung Teil 2, Anhang S. 75). Diese Einschätzung deckt sich mit der Meinung der befragten Mitarbeiter, die zu 55,6 Prozent der Aussage „Seit der Einführung der derzeitigen Bereichsstrukturen sind die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung den Abteilungen eindeutig zugeordnet“ zustimmen (vgl. Mitarbeiterbefragung, Anhang S. 163). Unterschiedliche Aussagen treffen die Befragten hingegen bei der Frage, ob die Umstrukturierungen mehr Eigeninitiative der Abteilungen zur Folge haben. Während Neblung dies zumindest vorsichtig bejaht, wenn er ausführt: „Also die Aufgabenfelder sind […] konkret zugeordnet. Selbstverständlich bieten sich auch hier noch Lücken oder Spielräume, die durch die Bereiche ausgefüllt oder ausgeschöpft werden können und hier wird auch eine gewisse Eigeninitiative von den Bereichen nach vorne gebracht“ (Neblung Teil 2, Anhang S. 75), vertreten 63,5 Prozent der Mitarbeiter die Meinung, dass die neuen Bereichsstrukturen in ihrer Abteilung nicht zu einer Erhöhung der Eigeninitiative geführt hätten (vgl. Mitarbeiterbefragung, Anhang S. 164).

**Abbau von Hierarchieebenen**

Eine ähnliche Zielrichtung wie für die Einführung der Fachbereichsstrukturen besteht auch für den Abbau der Hierarchieebenen. Zentrales Ziel ist hier die Entwicklung klarer Verantwortungsstrukturen zwischen den einzelnen Ebenen, die Moormann als „Sachbearbeitung, Abteilungsleitung, Bereichsleitung und dann Vorstand“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 41) definiert. Er betont dabei einerseits die Eigen- und Erstverantwortung der für den konkreten Sachverhalt zuständigen Einheit, aber auch die Gesamtverantwortung des Bürgermeisters (vgl. Moormann Teil 1, Anhang
86

S. 41). Wie bei den Fachbereichsstrukturen gilt aber auch hier, dass diese klare Verantwortungs-
teilung als „weniger wichtig“ eingeschätzt wird (vgl. Fragebogen C, Anhang 21).
Neblung beurteilt die Wirkung der geringeren Anzahl an Hierarchieebenen durchaus positiv. So
ist er der Meinung, dass die Entscheidungskompetenzen heute den verschiedenen Ebenen eindeu-
tiger zugeordnet seien, wobei der Abteilungsleiter den Großteil der Entscheidungen treffe und die
höheren Ebenen nur bei schwerwiegenden Problemen hinzu rufe. Diese Form der Umstrukturie-
rung habe zum einen zu einer Verbesserung der Eigeninitiative der Abteilungen geführt, zum
anderen bewirke die Neufassung des GAP eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten der
Hierarchieebenen (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 77).

**Servicestelle Bereich 10**

Wie in Kapitel 6.2.1 beschrieben, soll der Bereich 10 der Kaarster Verwaltung im Sinne eines
Dienstleisters die anderen Verwaltungseinheiten bei ihrer täglichen Arbeit unterstützen. Moor-
mann nennt für diese Arbeitsteilung zwei Zieldimensionen. Zum einen betont er insbesondere die
Bedeutung einer Mentalitätsänderung, so dass der Bereich 10 weniger gewährend als vielmehr
unterstützend agieren soll (vgl. Moormann Teil 1, Anhang S. 40f.). Zum anderen erhofft sich der
Bürgermeister von diesem Organisationsmodell ein wirtschaftlicheres Handeln bei den Quer-
schnittsaufgaben.

Die Mitarbeiter sind sich bei ihrer Einschätzung der Leistung des Bereiches 10 relativ uneinig. So
sind 52,4 Prozent der Befragten der Meinung, die Unterstützung durch den Bereich sei zufrieden-
stellend, während 41,2 Prozent dieser Aussage nicht zustimmen. Die von Moormann hervorge-
hobene Mentalitätsänderung scheint aus Sicht der Mitarbeiter nicht stattgefunden zu haben. 55,6
Prozent der Befragten geben an, dass der Bereich 10 nicht im Sinne eines Dienstleisters agiere,
nur 39,7 Prozent stimmen dieser Aussage zu. Es überrascht nicht, dass dieser Aspekt von Neb-
lung als Leiter des Bereiches abweichend eingeschätzt wird: „Seitdem ich hier den Posten über-
nommen habe, ist das auch mein Bestreben, immer wieder diese Dienstleistung in den Vorder-
grund zu stellen“ (Neblung Teil 2, Anhang S. 76). Das zweite Ziel, ein wirtschaftlicheres Han-
deln, hält Neblung hingegen nur teilweise für erreicht. Zwar ist er der Meinung, dass „die eine
oder andere Arbeit […] nicht doppelt gemacht“ werde (Neblung Teil 2, Anhang S. 76), er rea-
gierte im Gespräch allerdings eher zurückhaltend und betonte vielmehr die Bedeutungen der Ser-
viceleistungen (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 76).
Einführung von Teamstrukturen

Die als „grundlegendes Prinzip der ganzen Verwaltung“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 60) verstandenen Teamstrukturen wurden mit Blick auf zwei Ziele eingeführt. Zum einen bezeichnet Moormann die Verwaltung als einen „Gemischtwarenladen der Sonderklasse […] wir haben sehr, sehr unterschiedliche Produkte“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 60). Darum sei es wichtig, alle Sichtweisen der Beteiligten bei einem Vorhaben frühzeitig einzubinden, was durch die Teamarbeit gelingen soll. Darüber hinaus erwartet der Bürgermeister eine Verbesserung der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit, durch Teambildung sollen möglichst alle in der Behörde vorhandenen Kompetenzen bei einem bestimmten Problem oder Projekt frühzeitig eingebunden werden (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 60).

6.3.2 Ressourcenbewirtschaftung

Einführung dezentraler Fach- und Ressourcenbewirtschaftung und Budgetierung


Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) und Produktdefinitionen


Insbesondere durch die Produkte sollte die Arbeitsweise der Verwaltung für den Rat übersichtlicher werden. Bis auf Fraktionsmitglied E, das sich generell sehr positiv über das Kaarster Pro-


**Vermögensbewertungen**

Obwohl die Bewertung des städtischen Vermögens in Kaarst aufgrund des NKF, also einer gesetzlichen Vorgabe des Landes NRW, eingeführt wurde, verbindet Moormann durchaus ein eige-


6.3.3 Personalmanagement

Mitarbeitergespräche

Mit der Einführung der Mitarbeitergespräche versucht die Kaarster Verwaltung aus den bisher üblichen anlassbezogenen Gesprächen eine regelmäßige Unterredung zu entwickeln, um die Mitarbeiter dauerhaft zu begleiten. Ziel dieser Maßnahme ist zudem die Verbesserung der Motivation (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 60).


Personal- und Führungskräftebeurteilungen

Die im gleichen Zeitraum wie die Mitarbeitergespräche eingeführten regelmäßigen Beurteilungen des Personals und der Führungskräfte verfolgen vor allem das Ziel, die Qualität der Personalentscheidungen zu verbessern (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 61).

Die Beurteilungen von Personal und Führungskräften sieht der Personalratschef grundsätzlich positiv. Zum einen verbessere sich dadurch seiner Meinung nach das Betriebsklima (im Zusammenspiel mit den Mitarbeitergesprächen und der LOB), zum anderen ist er der Meinung, dass die

**Neue Personalauswahlmethoden**


**Leistungsprämien**

Bürgermeister Moormann äußerte in seinem Interview die Vermutung, dass in der Kaarster Stadtverwaltung manche Mitarbeiter mehr Anstrengungen in ihre Tätigkeit investieren als andere. Als Belohnung für besonders engagierte Kollegen sieht er daher die Leistungsprämien. Zudem erhofft er sich Anreizeffekte für alle Mitarbeiter, sich mehr einzubringen (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 60f.). Kronenberg betrachtet dieses Instrument als durchweg gelungen. Bei Einführung der LOB habe es zwar einige Frustrationen gegeben, da eine Quote für die Auszahlung der Prämien bestanden hätte (so dass nur 60 Prozent der Mitarbeiter überhaupt von der Prämie profitieren konnten) und die Differenz der Zahlungen bei unterschiedlichen Punktwerten nicht groß genug gewesen sei. Seitdem diese Kritikpunkte beseitigt seien, hält er die LOB aber für ein Instrument, das sowohl
der Belohnung besonders engagierter Mitarbeiter diene, als auch Anreizeffekte zu mehr Leistung bereit halte (vgl. Kronenberg, Anhang S. 93f.). Deutlich kritischer beurteilen dies die Mitarbeiter. So sind lediglich 26,6 Prozent der Befragten der Meinung, dass die Prämie nach objektiven Gesichtspunkten verteilt werde, 57,8 Prozent widersprechen dieser Aussage. Der Belohnungsaspekt scheint also nicht zu greifen, da bei den Mitarbeitern nicht das Gefühl vorhanden ist, dass ausschließlich ihre Leistungen und nicht subjektive Faktoren eine Rolle spielen. Auch die Anreizeffekte der LOB müssen wohl eher kritisch betrachtet werden. Denn 64,3 Prozent der Mitarbeiter geben an, sich durch die LOB nicht fairer bezahlt zu fühlen, ihre Leistung also nicht entsprechend honoriert zu sehen, so dass auch nicht anzunehmen ist, dass sie einen Anreiz zu mehr Arbeitsanstrengung empfinden (vgl. Mitarbeiterbefragung, Anhang S. 168).

**Job-Rotation**

**Fort- und Weiterbildung**


**Übergeordnete Ziele**

Als übergeordnetes Ziel aller Personalmanagementinstrumente nennt Moormann eine „zeitgemäße Menschenführung“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 46), unter der er eine grundlegende Akzeptanz der Mitarbeiter und ihrer Leistungen versteht, sowie die Anerkennung der Arbeit des Personals, die sich in einer dauerhaften Begleitung mit Lob und Kritik ausdrückt. Dies dient dem zweiten Ziel, der „Effektivierung der Verwaltung“ (Moormann Teil 1, Anhang S. 46), die neuen Instrumente sollen die Möglichkeiten und die Kreativität der Beschäftigten voll ausschöpfen (vgl. Fragebogen C, Anhang 21; Moormann Teil 1, Anhang S. 46f.).

Die Menschenführung innerhalb der Verwaltung sieht Kronenberg eher negativ und resümiert, dass sich dieser Aspekt sogar eher verschlechtert habe. Dies liege an den Führungskräften, die unter einem hohen Druck stünden, so dass ihr vorwiegendes Interesse zurzeit eher auf die Aufgabenledigung gerichtet sei. Durch die Mitarbeitergespräche oder die LOB, denen Kronenberg eine positive Wirkung attestiert, versuche man diesen Problemen zu begegnen (vgl. Kronenberg,


6.3.4 Kundenorientierung

Wie schon beim Personalmanagement existieren auch für die Kundenorientierung übergeordnete Ziele. Diese werden im letzten Punkt dieses Abschnittes behandelt.

Bürgerbüro und Sprechzeitenerweiterung

Mit der Einführung eines Bürgerbüros reagierte die Kaarster Verwaltung laut Moormann auf „die zunehmende Bürok ratisierung, die wir in allen Bereichen halt haben“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 63). Durch das neue Amt sollte ein zentraler Ansprechpartner geschaffen werden, der einerseits dem Bürger bei möglichst vielen Anliegen hilft, auf der anderen Seite aber auch eine „Pfad-
finderfunktion“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 63) besitzt, also die Bürger an den richtigen Ansprechpartner weiter verweisen soll, falls er selbst nicht zuständig ist. Zusammen mit der Erweiterung der Öffnungszeiten des Bürgeramtes ergibt sich daraus das Ziel, den Service des Rathauses für die Kaarster zu verbessern (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 63).

stellt werden, dass jeder Bürger zu dem Ansprechpartner geschickt wird, der für sein individuelles Problem zuständig sei (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 82).

Ortsnahes Angebot an Dienstleistungen

Der Service der Stadt für ihre Bürger zeigt sich nicht nur in einem Bürgeramt mit großzügigen Öffnungszeiten, sondern kann auch geographisch interpretiert werden. Moormann äußert sich dazu: „Die Bürger sagen: Du bist für mich da als Stadt, dann komm bitte auch zu uns. Ich denke mal, das ist eine Einstellung, die man gut nachvollziehen kann“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 63). Um diese Bürgernähe zu erhalten oder zu erweitern, bietet die Stadt deshalb in zwei Rathäusern Dienstleistungen an.

Neblung bestätigt die Aussagen des Bürgermeisters. Die Dienststelle des Rathauses im Stadtteil Büttgen übernehme grundlegende Aufgaben wie etwa die Ausstellung von Personalausweisen und eine erste Beratung bei Aufgaben, die eigentlich im Kaarster Rathaus angesiedelt seien. Die Entscheidung, die Aufgaben auf zwei Standorte zu verteilen, ist nach seiner Darstellung im Rahmen der kommunalen Neugliederung gefällt worden (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 85f.).

Verkürzung von Bearbeitungszeiten

Eine Verringerung der Bearbeitungszeiten einzelner Vorgänge in der Verwaltung ist laut Moormann vor allem für die Bewältigung der anstehenden Arbeit von Bedeutung. Eine Verbesserung des „Mengenmanagement[s]“ (Moormann Teil 2, Anhang S. 63) sorgt dafür, dass sich keine Rückstände bilden und die anfallenden Arbeiten in einem angemessenen Rahmen abgearbeitet werden (vgl. Moormann Teil 1 Anhang S. 50; Moormann Teil 2 Anhang S. 63).


Beschwerdemanagement

Mit der Einführung eines Beschwerdemanagements, also der systematischen Bearbeitung aller eingehenden Mitteilungen über Mängel in der Stadt, möchte Moormann Erkenntnisse über die Abläufe innerhalb der Verwaltung gewinnen und Verbesserungsmöglichkeiten aufdecken (vgl. Moormann Teil 2, Anhang S. 63).
Als verantwortlicher Leiter im Bereich 10 ist sich Neblung über die Wirkung des Beschwerde-
managements unsicher. Zum einen geht er davon aus, dass entsprechende Klagen auch vor der
Einführung des Managements bearbeitet wurden. Allerdings hebt er die neu gewonnene Einheit-
llichkeit der Bearbeitung mit Eingangsbestätigung und abschließender Antwort als positive Neu-
erung hervor. Auch zu der Frage, ob sich die Dauer der Bearbeitung geändert habe, möchte er kei-
ne eindeutige Einschätzung abgeben. Dies hängt vom Einzelfall, also vom jeweiligen Recherche-
aufwand ab (vgl. Neblung Teil 2, Anhang S. 83f.). Ausdrücklich hervorgehoben wird das Be-
schwerdemanagement von Fraktionsmitglied D, das ohne konkrete Nachfrage dieses System
dreimal lobt und als positives Beispiel dafür nennt, dass die Verwaltung als kompetenter An-
sprechpartner für die Bürger agiere (vgl. F.D, Anhang S. 134).

**Kunden- und Bürgerbefragungen**

Mit der bisher einzigen Bürgerbefragung im Jahr 1999 verband die Verwaltung das Ziel, Er-
kenntnisse zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe zu gewinnen (vgl. Moormann Teil 2, An-
hang S. 63).

Laut Neblung wurden die Ergebnisse der Befragung der Lenkungskommission vorgelegt und
fanden über diesen Weg Eingang in die Überlegungen zum NSM. Insbesondere in Bezug auf „die
Erweiterung der Öffnungszeiten im Bürgerbüro, die Erweiterung der Öffnungszeiten innerhalb
der gesamten Verwaltung, die persönlichen Termine […] [und] in Punkto Sauberkeit der Stadt“
(Neblung Teil 2, Anhang S. 85) seien die Wünsche der Bürger berücksichtigt worden.

**Übergeordnete Ziele**

Für Bürgermeister Moormann ist eine bessere Bürger- und Kundenorientierung ein zentrales An-
liegen seiner Arbeit und ein „sehr wichtiges“ Ziel der Modernisierungsanstrengungen (vgl. Fra-
gebogen C, Anhang 21), das für ihn auch eine grundsätzliche Bedeutung hat. So beschreibt er
seinen Anspruch an seine Amtszeit als Bürgermeister damit, die Menschen einerseits von der
Bedeutung des Gemeinwesens zu überzeugen und andererseits die Zustimmung für das demokra-
tische System zu erhalten sowie die Bürger zur Mitarbeit zu bewegen. Einen Weg dahin sieht er
in der Funktion der Verwaltung als Dienstleister für die Bürger der Kommune (vgl. Moormann
Teil 1, Anhang S. 51). Darüber hinaus scheint eine Verbesserung der Bürgerorientierung schon
ein entscheidender Faktor für den Beginn der NSM-Reformen in Kaarst gewesen zu sein, denn
auch Neblung als Projektleiter der Lenkungsgruppen von 1996 bis 1999 beschreibt dies als zen-
trale Motivlage: „Bürgernähe, der Bürgerservice, man wollte mehr auf die Bürgerschaft zugehen,
man wollte nicht mehr diese Obrigkeitsverwaltung darstellen, sondern ein Partner der Bürger-
schaft sein“ (Neblung Teil 1, Anhang S. 66).
Die befragten Ratsmitglieder teilen größtenteils die Ansicht des Bürgermeisters, dass die Verwal-
tung als Dienstleister für die Bürger agiere, also seine Arbeit an den Bedürfnissen der Kaarster
ausrichte. So stimmen die Fraktionsmitglieder A, C, D und F dieser Aussage zu, weisen aber dar-
auf hin, dass dies auch von den individuellen Einstellungen der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter
149f.). Insbesondere dem Alter der Verwaltungsmitarbeiter widmen die Befragten ihre Aufmerk-
samkeit. So bemerkt Fraktionsmitglied C: „Also es gibt eine jahrzehnt- ja sogar jahrhunderte-
lange Tradition deutscher Verwaltungsarbeit. Also so nach dem Prinzip des Obrigkeitsstaates,
das geht nicht so schnell weg. Das ist auch eine Generationenfrage“ (F.C, Anhang S. 126). Aus
dem gleichen Grund verneint Ratsmitglied E die Selbstwahrnehmung der Verwaltung als
Dienstleister: „Ich glaube, dass dauert noch sehr, sehr lange. […] Die haben ja noch mehrere Be-
amte drin, dass heißt also, da steckt doch noch viel Beamtenmentalität drin […] Ich schätze, dass
ist noch ein sehr, sehr langwieriger Prozess“ (F.E, Anhang S. 143). Fraktionsmitglied B differen-
ziiert bei seiner Bewertung zwischen Sach- und politischen Fragen. Während die Sachbearbeitung
etwa eines Personalausweises tadellos funktioniere, sei die Verwaltung bei politischen Fragen oft
to unverbindlich (vgl. F.B, Anhang S. 116).
Darüber hinaus sind die Befragten übereinstimmend der Meinung, dass die Bürger in der Verwal-
tung einen kompetenten Ansprechpartner für ihre Probleme sähen. Während dies bis auf Einzel-
fälle von vier Ratsmitgliedern ohne Einschränkung bestätigt wird (vgl. F.A, Anhang, S. 106; F.D,
Anhang, S. 115; F.E, Anhang, S. 142; F.F, Anhang, S. 149), setzt Fraktionsmitglied C einen
Schwerpunkt auf die Veränderungen in den letzten Jahren: „Ansonsten gab es oft Beschwerden
oder Kritik bezüglich von Bauanträgen und ähnlichem. Das hängt auch mit der personellen Be-
setzung zusammen, also mit den personellen Ressourcen, die zur Verfügung gestellt werden. […]
Da ist ja auch eine Menge geschehen. Also ich denke, dass die Veränderungen, die da stattgefun-
den haben, bei den Menschen, die sie erlebt haben, positiv aufgenommen werden“ (F.C, Anhang
S. 126). Dem gegenüber macht Fraktionsmitglied B eine Unterscheidung zwischen fachlichen
und politischen Problemen, wobei es der Ansicht ist, dass die Verwaltung bei ersterem gut aufge-
stellt sei, während sie bei letzterem die Bürger weder ernst- noch mitnehme und deshalb an dieser
Stelle eine große Schwäche habe (vgl. F.B, Anhang S. 115). Auch Neblung ist der Meinung, dass
die Bürger mit der Leistung der Verwaltung zufrieden seien. Dies macht er zum einen an den

6.3.5 Das Verhältnis von Rat und Verwaltung
Entgegen der Prioritätensetzung der KGSt, die dem neu zu gestaltenden Verhältnis von Rat und Verwaltung eine relativ große Bedeutung zumisst (siehe Abschnitt 2.2.1.1), beurteilt Moormann das Ziel einer klaren Verantwortungstrennung zwischen Politik und Verwaltung als „weniger wichtig“ (vgl. Fragebogen C, Anhang 21).

6.3.6 Weitere Aspekte der Performancevaluation


6.3.6.1 Das NSM aus Sicht des Rates

Befragt nach einer allgemeinen Einschätzung zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in Kaarst zeigen sich die Ratsmitglieder uneins. Die Fraktionsmitglieder C und E halten die Art der Implementierung für grundsätzlich gelungen, verweisen aber einerseits auf den weiteren Verbes-


Im engen Zusammenhang mit der Umsetzung des NSM steht auch die Frage nach der Einbindung des Rates in die Entwicklung verschiedener Instrumente. Hier unterscheiden sich die Befragten deutlich in ihrer Wahrnehmung der Ereignisse. So sieht Fraktionsmitglied B die Beteiligung des Rates sehr negativ: „Wir sind als Politik in die Entwicklung und die Umsetzung dieser


6.3.6.2 Das NSM aus Sicht der Mitarbeiter


Bei der Suche nach dem Nutzen, der für die Beschäftigten mit der Verwaltungsreform verbunden ist, offenbaren sich teils gravierende Unterschiede zwischen den 1997 erwarteten und den tatsächlich eingetretenen **Vorteilen** 2009 (Mehrfachnennungen möglich). So existiert keine Antwortmöglichkeit, die bei der jüngsten Umfrage positiver gesehen wird als 1997, in vielen Fällen sinken die Werte um über 20 Prozent. Dabei fällt besonders auf, dass 1997 nur 6,6 Prozent der Befragten die Meinung vertraten, dass mit dem NSM keine Vorteile für die Beschäftigten verbunden seien, während 2009 37,1 Prozent diese Antwortmöglichkeit wählten. Besonders stark wurden die Erwartungen enttäuscht in Bezug auf eine gesteigerte Motivation (50,6 Prozent 1997, 19,4 Prozent 2009), einen größeren Handlungsspielraum (53,9 Prozent 1997, 12,9 Prozent 2009), mehr Flexibilität (51,7 Prozent 1997, 14,5 Prozent 2009) sowie einen effektiveren Mitteleinsatz (45,1 Prozent 1997, 16,1 Prozent 2009). Als größte Vorteile, die durch das NSM entstanden, sehen die Beschäftigten heute die leistungsorientierte Bezahlung (37,1 Prozent), die verbesserte Bürgerorientierung (32,3 Prozent) sowie die Ablaufoptimierung und die gestiegene Transparenz (24,2 Prozent), wobei sich allerdings für keine Antwortmöglichkeit eine Mehrheit unter den Be-
Die vom Bürgermeister in Zusammenhang mit den Personalmanagementinstrumenten genannten Ziele der gestiegenen Motivation (19,4 Prozent) oder der erhöhten Flexibilität (14,5 Prozent) werden von der Belegschaft nicht als besondere Vorteile wahrgenommen.


7. Fazit


Das Neue Steuerungsmodell als zentrales theoretisches Konstrukt dieser Arbeit sieht sich wie dargelegt grundlegenden Kritik ausgesetzt, etwa in Bezug auf zentrale Annahmen zum Verhalten der Akteure. Ebenso werden die Art und Weise der Umsetzung sowie ihre Quantität bemängelt. Da das NSM allerdings die Reformen der deutschen Verwaltungslandschaft seit Jahren dominiert und kein ähnlich erfolgreiches Alternativkonzept besteht, wird es auch von dieser Magisterarbeit verwendet. Da diese Arbeit als Fallstudie aufgebaut ist, beziehen sich ihre Analysen nur auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand und lassen sich nicht für andere Städte verallgemeinern.

**Ergebnisse der Evaluation**


Für die Modernisierungen der Organisationsstruktur muss ein gemischtes Fazit ausgestellt werden. Denn bei nahezu jedem umgesetzten Instrument bestehen unterschiedliche Meinungen
also nicht dauerhaft begleitet. Die Zielerreichung ist folglich in beiden Fällen zweifelhaft. Ein ähnliches Muster ergibt sich für die LOB. Während Kronenberg einen Belohnungseffekt (ein Ziel dieses Instrumentes) für gegeben hält, ist eine Mehrheit der Mitarbeiter konträrer Meinung und auch die erhofften Anreizeffekte können nicht diagnostiziert werden. Ein eher verfehltes Ziel ist für die Personal- und Führungskräftebeurteilungen festzustellen. Weder Kronenberg noch Neblung sind der Meinung, dass die so gewonnen Erkenntnisse eine wesentliche Rolle für die Qualität der Personalentscheidungen spielen, auch wenn sie ihre Aussagen unterschiedlich begründen.

Das gleiche Ziel steht auch beim Einsatz neuer Personalauswahlmethoden im Mittelpunkt, leider kann diese Magisterarbeit für dieses Instrument keine fundierte Analyse bieten. Zwar verneint der Personalratschef einen Einfluss der neuen Methoden auf die Qualität der Personalauswahl, möchte dies aber nicht näher begründen.

Letztlich sind aber die übergeordneten Ziele das Problem des Kaarster Personalmanagements. Das wichtigste Ziel, eine zeitgemässe Menschenführung (verstanden als grundlegende Akzeptanz der Mitarbeiter, Anerkennung der Arbeit und beständige Begleitung mit Lob und Kritik), wurde nicht erreicht. Zwar setzt die Stadt mit Instrumenten wie Mitarbeitergesprächen, Job-Rotation oder Leistungsprämien formal auf diese Strategie, dies spiegelt sich aber nicht in den praktischen Auswirkungen wider. So gibt das Personal an, dass sich die Kommunikation mit der Führungsspitze weder durch die Summe der Personalmanagementinstrumente verbessert hat, noch kann dies (wie oben gesehen) für einzelne Instrumente festgestellt werden. Betrachtet man darüber hinaus die Aussagen der Befragten, die die Verwaltungsführung als Modernisierungshemmnis sehen und die überaus kritischen Kommentare bei den freien Antwortmöglichkeiten des Fragebogens, ergibt sich das Bild einer Mitarbeiterschaft, die gegenüber der Verwaltungsführung und ihrem Führungsstil sehr negativ eingestellt ist. Als zweites Ziel wird eine Effektivierung der Verwaltung verstanden, die ebenfalls nach Meinung der Mitarbeiter nicht erreicht wurde. Weder haben die Befragten das Gefühl, ihre Fähigkeiten würden voll ausgeschöpft, noch geben sie an, ihre Leistungsbereitschaft sei gestiegen.

Eine klare Verantwortungstrennung zwischen Rat und Verwaltung wird von Moormann zwar nicht als wichtigstes mit der Verwaltungsreform verbundenes Ziel genannt, spielt aber durchaus eine Rolle. Obwohl sich die Ratsmitglieder in ihrer Bewertung nicht einig sind, kann festgestellt werden, dass eine solche Vereinbarung vermutlich nicht funktioniert oder zumindest von den verschiedenen Parteien unterschiedlich interpretiert wird. Zwei der befragten Fraktionsangehörigen führen aus, dass die Aufgabentrennung eingeführt wurde und auch funktioniert. Ihre vier

muss also eher negativ bewertet werden, was aber offensichtlich auch an der noch laufenden Einführungsphase liegt. Als weiteres Ziel der beiden Instrumente sieht Moormann eine erhöhte Kostentransparenz. Diese erkennen drei Ratsmitglieder nicht, verweisen aber auch in diesem Punkt auf die Umstellung, die vielen ihrer Kollegen im Rat schwer gefallen sei. Die kurze bisher vergangene Zeit seit Beginn der Umsetzung nennt ein weiterer Befragter als Grund dafür, noch kein abschließendes Urteil fällen zu können. Die beiden letzten Befragten hingegen halten die neue Transparenz in Bezug auf die Kosten für gegeben. Insbesondere die Produkte sollen den Ratsdamen und -herren ihre Arbeit erleichtern, darum stellt sich die Frage, ob diese für den Rat handhabbar sind. Dies sehen nur drei der Befragten als gegeben an, zwei ihrer Kollegen formulieren hingegen Zweifel, ob ein Großteil des Rates mit den Produkten in der jetzigen Form umgehen kann. Den Sinn der Produkte als Ganzes stellt einer der Interviewteilnehmer in Frage, der ein solches Modell für eine Kommune der Kaarster Größe nicht für notwendig erachtet.


Wie sich die Arbeitsweisen und die Performanz der Stadtverwaltung ohne das NSM entwickelt hätten, bleibt angesichts der vielen externen Einflüsse unklar. Anzunehmen ist, dass Änderungen in der Organisation und vor allem in der Ressourcenbewirtschaftung ohne den Einfluss der KGSt oder des NKF nicht zustande gekommen wären.
Kritische Betrachtung der Vorgehensweise dieser Arbeit

Auch wenn diese Magisterarbeit die Reform der Karlsruher Stadtverwaltung abschließend beurteilen kann, sind mit ihr eine Reihe von Problemen verbunden, die vor allem das Datenmaterial, die Datenerhebung sowie die Methodik der Bewertung betreffen. Im Folgenden sollen diese Aspekte dargelegt und der Umgang mit ihnen diskutiert werden.


Trotz dieser Kritik an der Studie übernimmt die vorliegende Magisterarbeit ihre Ergebnisse, da zurzeit weder eine aktuellere noch eine umfangreichere Erhebung zum NSM zur Verfügung steht. Im Sinne der besseren Vergleichbarkeit wurde der Index auch nicht verändert oder die Punktver-

standen sie sich bei unterschiedlichen Fragen selten in den gleichen Zustimmungs- oder Ablehnungs-„Koalitionen“ gegenüber.


schen Erhebung arbeiten zu können, mussten diese teilweise in Indikatoren umgewandelt werden, die dann abgefragt wurden. Zwar wurde dabei eng an den Transkripten der Interviews gearbeitet. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass dabei die eigentlichen Aussagen des Bürgermeisters falsch interpretiert wurden und die Indikatoren nicht exakt auf das eigentlich gemeinte Ziel zutreffen. Diese Unsicherheit muss hingenommen werden, da die Interviews mit dem Bürgermeister auch ohne eine genaue Indikatorenbestimmung schon sehr zeitintensiv waren und aufgrund von Terminschwierigkeiten keine weiteren Interviews mehr möglich waren.


**Ausblick**

Nach 15 Jahren der Arbeit mit dem Neuen Steuerungsmodell hat die Stadt Kaarst an einigen Stellen Erfolge erreicht, trotzdem besteht weiterhin eine Reihe von Problemfeldern. Als Abschluss dieser Magisterarbeit sollen Handlungsempfehlungen für den weiteren Umgang mit dem NSM in Kaarst ausgesprochen werden:

- Zwar stellen die Ratsmitglieder eine kontinuierliche Verbesserung der Haushalts- und Produktpläne fest, eine verstärkte Einbindung bei der Weiterentwicklung dieser Instrumente ist allerdings empfehlenswert. Zum einen würde sich so die Akzeptanz bei den Volksvertretern weiter erhöhen, zum anderen scheinen nicht alle von ihnen mit den neuen
Methoden umgehen zu können. Eine größere Beachtung der Bedürfnisse des Rates im Hinblick auf die Haushaltsberatungen könnte dies lösen.

- Offensichtlich verbinden die Mitarbeiter mit dem NSM viele Nach- und nur wenige Vorteile, zudem halten nur wenige die Verwaltungsreform im Nachhinein für sinnvoll. Wurde in der Vergangenheit die Vermittlung der Notwendigkeit der Modernisierungen versäumt, ist dies bei zukünftigen Projekten wie der Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich.

- Um die Motivation der Mitarbeiter und die Kommunikation zwischen Führungsspitze und Personal zu verbessern, sollten die entsprechenden Instrumente des Personalmanagements konsequent weiterentwickelt werden. Die dauerhafte Begleitung in Bezug auf Lob und Kritik sowie auf die Leistungserwartungen im Sinne eines kooperativen Führungsstils scheint eines der größten Problemfelder der Kaarster Verwaltung zu sein.

- Damit Leistungsprämien motivations- und leistungssteigernd wirken können, müssen sie nachvollziehbar und gerecht vergeben werden. Dies scheint bisher nicht der Fall zu sein. Kann durch eine Reform dieses Instruments seine Transparenz erhöht werden, können die damit verbundenen Ziele erreicht werden.
8. Literaturverzeichnis


Primärquellen

Dokumente der Stadtverwaltung Kaarst

_Haupt- Beschwerde- und Personalausschuss der Stadt Kaarst (HBPA) (1995): Niederschrift über die 5. Sitzung des HBPA vom 22.06.95, Kaarst._


Neblung, Klaus-Peter (2010a): Eckpunkte der Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle in der Stadt Kaarst, Kaarst.


Berichte der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement


Interviews/Fragebögen/Befragungen

Fragebogen zu Zielen und zur Einschätzung der Reform (Fragebogen C), begleitend zum Interview mit Franz-Josef Moormann, geführt von Christian Sander am 16.11.2009 in Kaarst.


Fragebogen zum zeitlichen Ablauf der Reformen (Fragebogen D), begleitend zum Interview mit Franz-Josef Moormann, geführt von Christian Sander am 16.11.2009 in Kaarst.

Fragebogen zur Interview-Vorbereitung (Fragebogen B), begleitend zum Interview mit Franz-Josef Moormann, geführt von Christian Sander am 25.08.2009 in Kaarst.

Fraktionsmitglied A (F.A), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Fraktionsmitglied B (F.B), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Fraktionsmitglied C (F.C), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Fraktionsmitglied D (F.D), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Fraktionsmitglied E (F.E), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Fraktionsmitglied F (F.F), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt in Kaarst.

Kronenberg, Erwin, Personalratsvorsitzender der Stadtverwaltung Kaarst, persönliches Interview mit Christian Sander, geführt am 18.02.2010 in Kaarst.

Mitarbeiterbefragung in der Kaarster Stadtverwaltung (Mitarbeiterbefragung) (2010), durchgeführt von Christian Sander zwischen dem 12.03. und 29.03.2010 in Kaarst.

Moormann, Franz-Josef, Bürgermeister der Stadt Kaarst (Teil 1), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt am 25.08.2009 in Kaarst.


Neblung, Klaus-Peter, Bereichsleiter „Zentrale Dienste“ in der Stadtverwaltung Kaarst (Teil 1), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt am 28.01.2010 in Kaarst.

Neblung, Klaus-Peter, Bereichsleiter „Zentrale Dienste“ in der Stadtverwaltung Kaarst (Teil 2), persönliches Interview mit Christian Sander, geführt am 25.03.2010 in Kaarst.
Zeitungsartikel


Emails


Neblung, Klaus-Peter (2010b): Antwort: Fragen zum letzten Interview, E-Mail an Christian Sander vom 09.03.2010, Kaarst.


Sekundärliteratur

Monographien/Sammelbände


**Sammelbandaufsätze**


Zeitschriftenartikel


Internetquellen


